ЕВРОПА

СТАРЫЙ СВЕТ — НОВЫЕ ВРЕМЕНА

ГОСУДАРСТВА АЛЬПИЙСКОГО РЕГИОНА И СТРАНЫ БЕНИЛЮКС В МЕНЯЮЩЕЙСЯ ЕВРОПЕ

Под редакцией В. Я. Швейцера

ВЕСЬ МИР

Серия: Старый Свет — новые времена

ГОСУДАРСТВА АЛЬПИЙСКОГО РЕГИОНА И СТРАНЫ БЕНИЛЮКС В МЕНЯЮЩЕЙСЯ ЕВРОПЕ

Научный руководитель серии
«Старый Свет — новые времена»
академик РАН Н.П. Шмелёв

Редакционная коллегия серии Института Европы РАН:
акад. РАН Н.П. Шмелёв (председатель),
к.э.н. В.Б. Белов, д.полит.н. Ал.А. Громыко,
Чрезвычайный и Полномочный посол РФ Ю.С. Дерябин,
акад. РАН В.В. Журкин, чл.-корр. РАН М.Г. Носов,
д.и.н. Ю.И. Рубинский, д.э.н. В.П. Федоров,
д.и.н. В.Я. Швейцер, чл.-корр. РАН В.Н. Шенаев,
д.и.н. А.А. Языкова

Российская академия наук
Институт Европы

ГОСУДАРСТВА АЛЬПИЙСКОГО РЕГИОНА И СТРАНЫ БЕНИЛЮКС В МЕНЯЮЩЕЙСЯ ЕВРОПЕ

Под редакцией В.Я. Швейцера

ВЕСЬ МИР

Москва 2009

УДК 323+327(44)
ББК 26.89(44)
Г 72

Руководитель научного проекта:
академик РАН Н.П. Шмелёв

Редакционная коллегия страновой серии Института Европы РАН:

акад. РАН Н.П. Шмелёв (председатель),
к.э.н. В.Б. Белов, д.полит.н. Ал.А. Громыко,
Чрезвычайный и Полномочный посол РФ Ю.С. Дерябин,
акад. РАН В.В. Журкин, чл.-корр. РАН М.Г. Носов,
д.и.н. Ю.И. Рубинский, д.э.н. В.П. Федоров,
д.и.н. В.Я. Швейцер, чл.-корр. РАН В.Н. Шенаев,
д.и.н. А.А. Языкова

Ответственный редактор монографии
д.и.н. В.Я. Швейцер

Авторский коллектив:
д.и.н. В.Я. Швейцер, д.и.н. А.И. Степанов, д.э.н. Ю.И. Юданов,
д.э.н. Л.Г. Ходов, д.полит.н. Р.Ф. Матвеев, к.геогр.н. А.С. Костюченко,
к.и.н. Р.К. Серик, к.и.н. Л.В. Пескова, к.и.н. В.С. Рыкин,
к.и.н. Г.А. Шатохина-Мордвинцева, к.полит.н. А.И. Тэвдой-Бурмули,
к.полит.н. М.В. Шубина, Е.И. Павличук

Научно-организационная работа:
к.и.н. Н.С. Плевако, Ю.Е. Башмакова

Номер государственной регистрации N 0120.0503670
«Комплексное исследование развития
европейских стран на современном этапе»

ISBN 978-5-7777-0455-9

© Издательство «Весь Мир», 2009

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение (*В.Я. Швейцер*) 11

Раздел I. Альпийские государства 15

Часть I. Австрийская квартира в европейском доме 17

Глава 1. Вторая республика: компоненты стабильности 17

1.1. Система государственной власти 18
(*В.Я. Швейцер*)

1.2. Эволюция федерализма 25
(*В.Я. Швейцер, В.С. Рыкин*)

1.3. Австрийский нейтралитет 31
(*В.Я. Швейцер*)

1.4. Социально-политическое партнерство 37
(*В.Я. Швейцер*)

Глава 2. Проблемы внутренней политики 41

2.1. Большая коалиция-2 41
(*В.Я. Швейцер*)

2.2. Йорг Хайдер и его партия 48
(*В.Я. Швейцер, М.В. Шубина*)

2.3. Коалиция «черно-синих» 56
(*В.Я. Швейцер, Ю.И. Юданов*)

2.4. СПА: неустойчивое лидерство 65
(*В.Я. Швейцер*)

Глава 3. Австрия и европейская интеграция 72

3.1. Долгая дорога в Евросоюз 73
(*В.Я. Швейцер, Р.К. Серик*)

3.2. Австрийская экономика в европейском измерении ... 79
(*В.Я. Швейцер, Р.К. Серик*)
3.3. Австрия — ЕС: конфликты и согласие 92
(*В.Я. Швейцер*)
3.4. Австрийцы в европейских институтах власти 100
(*В.Я. Швейцер, Р.К. Серик*)
3.5. Военно-политические структуры Европы и «новый нейтралитет» 114
(*В.Я. Швейцер*)
Часть II. Парадоксальная Швейцария 125
Глава 4. Традиции политической культуры 125
4.1. От старой Конституции к новой 126
(*В.Я. Швейцер, А.И. Степанов*)
4.2. Конфедеративный федерализм 131
(*В.Я. Швейцер, А.И. Степанов*)
4.3. «Референдарная демократия» и институты власти 136
(*В.Я. Швейцер*)
Глава 5. Своеобразие нейтралитета 144
5.1. Швейцарская модель XX века 144
(*В.Я. Швейцер, А.И. Степанов*)
5.2. Быть или не быть в ООН? 150
(*В.Я. Швейцер, А.И. Степанов*)
5.3. Национальная безопасность: концепции и практика ... 158
(*В.Я. Швейцер*)
Глава 6. Партии и политика 164
6.1. Эволюция «магической формулы» 165
(*В.Я. Швейцер*)
6.2. Начало XXI века: от согласия к раздорам 172
(*В.Я. Швейцер*)
Глава 7. Швейцария — ЕС: проблемное партнерство 185
7.1. Зигзаги «особого пути» 185
(*В.Я. Швейцер*)
7.2. Свет в конце тоннеля? 191
(*В.Я. Швейцер*)
Глава 8. Маленький гигант рыночной экономики 205
8.1. Швейцарские монстры 206
(*В.Я. Швейцер, А.И. Степанов, Ю.И. Юданов*)
8.2. Империя банков и ее тайны 211
(*В.Я. Швейцер, А.И. Степанов, Ю.И. Юданов*)
8.3. Финансовая экспансия 219
(*Ю.И. Юданов*)
8.4. В поисках социального баланса 223
(*В.Я. Швейцер*)

Часть III. Лихтенштейн 231
Глава 9. Княжество на перепутье 231
9.1. От истории к современности 231
(*В.Я. Швейцер, А.И. Степанов*)
9.2. Монарх и его подданные 236
(*В.Я. Швейцер*)
9.3. Процветающая экономика 239
(*В.Я. Швейцер, Л.Г. Ходов*)
9.4. Свет и тени «офшорного рая» 243
(*В.Я. Швейцер, Л.Г. Ходов*)

Раздел II. Страны Бенилюкс 251

Часть IV. Двухсполовинная Бельгия 255
Глава 10. Государство: от унитаризма к федеративности 256
10.1. Этапы реформирования 256
(*Е.И. Павличук*)
10.2. Монархия: власть или ее символ? 264
(*В.Я. Швейцер*)
10.3. Власть в центре и на местах 269
(*В.Я. Швейцер, А.И. Тэвдой-Бурмули, Р.Ф. Матвеев*)
Глава 11. Партийно-политическая система: бельгийские модификации 279
11.1. Правовые рамки парламентаризма 279
(*В.Я. Швейцер*)
11.2. От эры «трех китов» к региональной многопартийности 285
(*В.Я. Швейцер, Е.И. Павличук*)
11.3. Коалиции конца XX века 289
(*В.Я. Швейцер, Е.И. Павличук*)
11.4. Новые правительственные комбинации 297
(*В.Я. Швейцер, А.И. Тэвдой-Бурмули, Л.В. Пескова*)
11.5. Вызов радикал-сепаратизма 311
(*В.Я. Швейцер, А.И. Тэвдой-Бурмули, Л.В. Пескова*)
11.6. Бельгия без дееспособного правительства 318
(*В.Я. Швейцер*)
Глава 12. Экономическая жизнь: традиции и обновление 328
12.1. Региональные особенности хозяйства 328
(*Ю.И. Юданов, А.С. Костюченко, В.Я. Швейцер*)
12.2. Государство и монополии 333
(*Ю.И. Юданов, А.С. Костюченко*)
12.3. Отраслевая специфика 337
(*Ю.И. Юданов, А.С. Костюченко, В.Я. Швейцер*)

12.4. Банковско-финансовый сектор и кризис 2008–2009 гг. 345
(*Ю.И. Юданов, В.Я. Швейцер*)
12.5. Миграция: потребности и возможности 348
(*А.С. Костюченко*)
Глава 13. Приоритеты внешней политики 353
13.1. ЕОУС — ЕЭС — ЕС 353
(*В.Я. Швейцер*)
13.2. Бельгийские инициативы в начале XXI века («Эра Верховстадта») 358
(*В.Я. Швейцер*)
13.3. Евроатлантизм и стратегия международной безопасности 367
(*В.Я. Швейцер*)

Часть V. Нидерланды в европейском и национальном измерениях .. 375
Глава 14. Демократическое королевство 376
14.1. Женское лицо власти 376
(*В.Я. Швейцер*)
14.2. Правительство, парламент, власть на местах 380
(*В.Я. Швейцер*)
Глава 15. Политика и политики 387
15.1. Особенности политической культуры 387
(*В.Я. Швейцер, Г.А. Шатохина-Мордвинцева*)
15.2. Партийные «семьи»: прошлое и настоящее 391
(*В.Я. Швейцер, Г.А. Шатохина-Мордвинцева*)
15.3. Становление коалиционного партнерства 395
(*В.Я. Швейцер, Г.А. Шатохина-Мордвинцева*)
15.4. Коалиции и политические полюсы на рубеже столетий 400
(*В.Я. Швейцер, Г.А. Шатохина-Мордвинцева*)
15.5. Пим Фортейн и иммиграционный вопрос 409
(*В.Я. Швейцер, Г.А. Шатохина-Мордвинцева, М.В. Шубина*)
15.6. «Эра Балкененде» 419
(*В.Я. Швейцер, Г.А. Шатохина-Мордвинцева, А.С. Костюченко*)
Глава 16. Лидер европейской экономики 432
16.1. В поисках новой хозяйственной модели 433
(*Ю.И. Юданов, Г.А. Шатохина-Мордвинцева*)
16.2. Перестройка по-нидерландски 437
(*Ю.И. Юданов*)

16.3. Финансовая система и ее издержки 441
(*Ю.И. Юданов, В.Я. Швейцер*)
Глава 17. Нидерланды в современных международных отношениях 447
17.1. Доктрина национальной безопасности 447
(*В.Я. Швейцер*)
17.2. Вклад в процесс евроинтеграции 456
(*В.Я. Швейцер*)
17.3. ЕС: вызовы нового тысячелетия 462
(*В.Я. Швейцер*)

Часть VI. Люксембург: благополучное Великое Герцогство 473
Глава 18. Внутриполитическая стабильность 474
18.1. Структура власти 474
(*В.Я. Швейцер*)
18.2. Компоненты «экономического чуда» 482
(*В.Я. Швейцер, А.С. Костюченко*)
Глава 19. Лаборатория евроинтеграции 491
19.1. Путь к новой Европе 491
(*В.Я. Швейцер*)
19.2. Люксембург и Евросоюз в начале XXI века («Эра Юнкера») 497
(*В.Я. Швейцер*)
Заключение 514
Страновые и общеевропейские модели для Альпийского региона и зоны Бенилюкс 514
(*В.Я. Швейцер*)
Малая Европа и новая Россия 520
(*В.Я. Швейцер*)

Примечания 527
Сведения об авторах 535
Summary 537
Указатель имен 539

ВВЕДЕНИЕ

Наше время — период глубоких, подчас фундаментальных перемен в мировой политике и экономике. Европа — не исключение в этом процессе. Наоборот, начиная с рубежа 80–90-х годов XX в., она являет собой пример изменений самой конфигурации континентального развития. Исчезло традиционное деление на капиталистическую и социалистическую ее части. Европейский союз стал доминирующим фактором Старого Света, превратившись за 50 лет из шестерки «избранных» в сообщество двадцати семи стран, гораздо менее схожих между собой, чем страны — родоначальники «Общего рынка». Финасово-экономический кризис конца первого десятилетия XXI в. опроверг надежды на поступательное развитие хозяйственной системы Евросоюза. Радикальные перемены в Европе и мире стали причиной серьезных изменений в блоке НАТО, пропагандирующем теперь миротворчество как одну из главных целей своего существования, все более укрепляющего европейский компонент своих военно-политических структур. В целом Европа все более тяготится той однополюсной моделью в международных отношениях, которую попытались навязать миру США.

Под влиянием глобальных перемен в мировой экономике и международных отношениях, а также существенных, вызванных объективными обстоятельствами сдвигов в социальной структуре европейских государств иным выглядит расклад сил в партийно-политических системах Старого Света. Очевидна большая, чем прежде политическая общность традиционных грандов партийного спектра — консерваторов, христианских демократов, либералов, национальных отрядов социал-демократии. Практически ушли в политическое небытие ком-

мунистические партии, многие из которых эволюционировали в левосоциалистические. Зато более заметны по сравнению с прошлым партии экологического и регионального толка, различных оттенков радикал-национализма. Продолжается, причем нарастающими темпами, развитие массовых непартийных движений, дебюрократизированная структура которых привлекает многих разочарованных как глобальными процессами в мире, так и сложностями развития в отдельных европейских государствах.

Меняющаяся Европа при всей схожести проблем, стоящих перед ее населением, не является тем не менее однородным, лишенным какой-либо страновой специфики организмом. В ней, как и прежде, есть государства-лидеры, есть страны «второй линии», оказывающие ограниченное воздействие на ход европейских и мировых событий. В этой ситуации, естественной для периода перехода от Европы двух социальных систем к Европе, стремящейся создать единое рыночное пространство и демократические властные структуры, все меньшее значение имеют территориальные размеры и численность населения государств. Гораздо более значимыми факторами стали степень интегрированности соответствующей страны в общеевропейское экономическое, политическое и социальное пространство, способность найти «национальную нишу» в усложнившейся системе международных отношений.

В связи с вышесказанным понятия «большие» и «малые» государства европейского континента относятся исключительно к категориям их дифференциации по размерам занимаемых ими территорий и количеству людей, на их проживающих.

Если мы возьмем за точку отсчета критерий «территория — население», то в **Западной Европе** в ранге «больших» останутся лишь Великобритания, Германия, Испания, Италия, Франция. Во внеконтинентальной части Европы малыми являются такие островные государства, как Исландия, Ирландия, Мальта и Кипр. Особняком стоит на стыке Атлантики и Средиземноморья Португалия. Север Европы — это зона малых по численности населения государств — Финляндия, Швеция и Норвегия, к которым по историко-географическому критерию следует причислить и Данию. Наконец, остаются две группы государств, небольших по вышеуказанным признакам, о которых и пойдет речь в предлагаемой читателю монографии. Это **Бельгия, Нидерланды** и **Люксембург** — на западе континента и **Австрия, Швейцария** и **Лихтенштейн** — в его срединной части. Люксембург и Лихтенштейн, резко уступающие своим соседям по территории и численности населения, не только географически соседствуют, первый, соответственно, с Бельгией и Нидерландами, а второй — со Швейцарией и Австрией,

но и исторически являются родственными с ними территориями. Экономические связи внутри двух «троек» — еще более значимый аргумент для их совместного аналитического рассмотрения.

Общности двух групп малых государств не только в их географическом единообразии: Альпийский регион — для Австрии, Швейцарии и Лихтенштейна и традиционная экономическая «соседская» зона Бенилюкс — для второй «тройки». Общность исторической судьбы также имеет немаловажное значение, ибо Швейцария и Лихтенштейн в значительной степени добивались своей государственной самостоятельности, прежде всего, в процессе сложных взаимоотношений с австрийской монархией Габсбургов. Испанская ветвь этой монархической династии владела в свое время и Нидерландами. Бельгия и Люксембург, со своей стороны, лишь в 30–40-е годы XIX в. смогли отделиться от ставших независимыми в 1815 г. Нидерландами, сохранив при этом тесные связи между местными монархическими династиями.

В отличие от малых государств в соседних юго- и восточноевропейской частях континента рассматриваемые нами государства миновали исторический излом «социалистических» преобразований, поступательно развивая свое рыночное хозяйство и демократическую систему власти.

Другая общность относится к категории этнолингвистической. В Альпийском регионе главным языком исторически является немецкий. На нем, помимо Австрии, говорит большая часть населения Швейцарии. В другой тройке главным является нидерландский язык, на котором, помимо самих нидерландцев, общается между собой значительная часть жителей Бельгии (фламандцы). Другая часть бельгийцев (валлоны) франкоязычны, равно как и почти 20% швейцарцев. Французский и немецкий языки имеют хождение и в Люксембурге, хотя в стране есть и собственный язык его жителей — летцембургиш, несколько отличающийся от языка немецкоговорящего населения срединной Европы. Добавим к этому, что на немецком языке говорит 1% населения Бельгии, все жители маленького Лихтенштейна, а в соседней Швейцарии есть группы италоязычных граждан и ретороманцы.

Нельзя не упомянуть и религиозный фактор, также исторически являющийся связующим звеном для народов, населяющих оба рассматриваемых нами региона. Католичество и протестантизм — главные, но, естественно, не единственные конфессии местного населения. Протестанты, в свою очередь, также неоднородны, однако различные течения двух ветвей христианской религии не являются в современных государствах запада и центра Европы теми антиподами, которыми они были в прошлом. Кроме того, очевидна тенденция

к уменьшению числа активно верующего населения во всех рассматриваемых нами государствах. С другой стороны, миграционные потоки увеличивают в среде конфессиональных групп представительство мусульманской религии и православия.

Две группы рассматриваемых нами малых государств можно объединить и по их исторически складывавшейся внешнеполитической ориентации. Если для Швейцарии ее нейтралитет — это почти двухсотлетняя история, то соседняя Австрия взяла на себя статус нейтрального государства лишь немногим более полувека назад. Нейтральными провозглашали себя в период двух мировых войн Бельгия с Нидерландами и Люксембургом, что, впрочем, не избавило их от судьбы других оккупированных немецкими войсками стран. В послевоенный период они дружно вступили в НАТО. Вне этого блока по вышеуказанным причинам добровольно взятых на себя нейтральных обязательств оказались Австрия и Швейцария. Нейтралитет последней является одним из главных препятствий для ее присоединения к ЕС. Иначе поступила Австрия, чье членство в Евросоюзе без параллельного включения в структуры НАТО не было признано нарушением статуса постоянного нейтралитета.

В предлагаемой читателям книге анализируется не только общность, как региональная, так и экономико-политическая, стран Альпийского региона и зоны Бенилюкс, но и особенности их современного развития, административного устройства, конституционных норм, системы законодательной и исполнительной власти. Важное место в исследовании уделено развитию партийно-политической системы изучаемых стран, деятельности правительств и парламентов, общественных организаций и массовых движений. Специальные главы отведены для анализа экономических проблем «малой Европы», эволюции их хозяйственного механизма и социальной сферы. Заглавной является и тема их взаимоотношений с Евросоюзом, различных аспектов внешнеполитической деятельности стран Бенилюкс и Альпийского региона. Для сохранения логической взаимосвязи событий наших дней с прошлым авторы делают по мере необходимости небольшие исторические экскурсы, которые помогут читателям лучше понять роль и место рассматриваемых в книге государств в меняющемся европейском пространстве.

РАЗДЕЛ I

АЛЬПИЙСКИЕ ГОСУДАРСТВА

Часть I. АВСТРИЙСКАЯ КВАРТИРА В ЕВРОПЕЙСКОМ ДОМЕ

Глава 1. Вторая республика: компоненты стабильности

Традиционное представление об Австрии связывают с ее очевидным вкладом в мировую культуру, прежде всего, в сфере литературы и музыки, а также с чудесной природой — заснеженными Альпами, прекрасным голубым Дунаем. Двадцатый век, а если быть точнее — его вторая половина, предлагает нам и другое видение этого государства. Место встречи ведущих мировых политиков, модель экономического и социального благополучия, лидерство в том, что сегодня называется «качество жизни», — вот современное лицо Второй республики, возникшей весной 1945 г. в результате освободительной миссии союзнических, прежде всего советских, войск.

Освобождение от оков гитлеровского аншлюса явилось отправной точкой становления новой Австрии. Вновь обретя государственность, она стала полностью суверенной лишь спустя десять лет, когда СССР, США, Великобритания и Франция, подписав в мае 1955 г. Государственный договор, незамедлительно вывели свои воинские контингенты с австрийской территории. Прошло еще сорок лет, и начался новый этап истории Австрии, теперь как составной части Европейского союза. Эти важнейшие вехи послевоенной австрийской истории наложили свой отпечаток на формирование демократической государственности, ее федеративного устройства, институтов власти и системы взаимоотношений различных социальных слоев и групп населения.

1.1. Система государственной власти

«Австрия — демократическая республика. Ее право исходит от народа»[1], — этими словами начинается Конституция Австрийской Республики, документ, принятый еще в 1920 г., отредактированный в 1929 г., а в послевоенное время неоднократно дорабатывавшийся. В начале XXI в. Австрия вступила на достаточно сложный путь создания нового текста Конституции, отвечающей, в том числе, условиям существования страны в рамках Евросоюза. Однако важнейшие принципы правового и государственного устройства до сих пор актуальны. Сохраняются и система соподчиненности институтов законодательной и исполнительной власти, а также основополагающие структуры ее политического функционирования.

Современная Австрия является парламентской республикой, а властную пирамиду венчает президент страны, избираемый сроком на шесть лет, но не более двух раз подряд. В принципе его функции можно охарактеризовать как представительские. Согласно п. 1 ст. 65 Конституции «Федеральный президент представляет Республику во внешних сношениях, принимает и назначает послов... заключает государственные договоры»[2]. И хотя внешнеполитическая линия Австрии является прерогативой Федерального правительства, тем не менее президент исполняет роль высшего государственного контролера. В то же время окончательные решения в случае расхождения во мнениях между президентом и правительством принимает Федеральный Конституционный Суд.

Президент приводит в действие весь властный механизм. Опираясь на итоги парламентских выборов, он назначает Федерального канцлера (председателя правительства). Как правило, им становится лидер партии, победившей на выборах.

На президенте лежит моральная ответственность за то, чтобы правительству был обеспечен вотум доверия в нижней палате парламента (Национальном Совете). Верхняя палата — Федеральный Совет, где заседают представители девяти земель Австрии, в процессе формирования правительства участия не принимает. В условиях Австрии речь идет в абсолютном большинстве случаев о создании коалиционного правительства. Президент также визирует предлагаемый ему канцлером список членов кабинета министров. При этом он согласно Конституции имеет право не утверждать тех кандидатов, которые, по его мнению, не соответствуют предназначенной им должности. Аналогичная процедура дает президенту право утверждать либо не утверж-

дать кандидатуры глав земельных правительств, а также мотивированно отстранять их с соответствующего поста.

Сместить президента в Австрии достаточно сложно. Это может сделать либо Конституционный Суд, усмотревший в его действиях нарушение Основного Закона, либо всенародное голосование, санкционированное Федеральным Собранием — обеими палатами парламента — причем Национальный Совет должен дать соответствующее указание большинством в две трети голосов. Однако в данном случае Национальный Совет рискует не получить одобрение на плебисците. А тогда вместо отставки президента последуют согласно Конституции роспуск нижней палаты и проведение досрочных парламентских выборов.

Конституция Австрии предусматривает и такой, к сожалению, нередкий случай, как невозможность исполнения президентом своих обязанностей в результате тяжелой болезни или смерти. Если президент не может осуществлять свои функции по состоянию здоровья, то его место занимает Федеральный канцлер, сохраняя за собой одновременно и правительственные полномочия. Если президент скончался, то Федеральный канцлер незамедлительно передает президентское кресло триумвирату, состоящему из председателя Национального Совета и двух его заместителей, которые коллегиально исполняют соответствующие функции вплоть до инаугурации избранного на досрочных выборах нового президента.

Столь подробное объяснение всего того, что связано с должностью президента, важно для лучшего понимания видимых и скрытых мотивов тех ситуаций, которые возникали в минувшие десятилетия в политической жизни Австрии и в которых не последнюю роль играли ее президенты. Они отнюдь не были, как это случается в других странах, чисто декоративными фигурами, не оказывающими воздействия на ход событий. В этой связи уместно процитировать нынешнего президента страны Хайнца Фишера, который в своей инаугурационной речи (июнь 2004 г.) следующим образом охарактеризовал одну из важных сторон своей миссии: «Федеральный президент имеет право и обязан делать подобающие обстоятельствам заявления с целью содействия укреплению позитивных тенденций в развитии страны или отражения угрозы обществу»[3].

Вполне естественно, что основная нагрузка по решению как международных, так и внутриполитических проблем ложится на Федеральное правительство. Оно согласно Конституции состоит из Федерального канцлера, вице-канцлера, федеральных министров и их заместителей (статс-секретарей). Конституция также определяет, что

эти должностные лица, как правило, рекрутируются из числа депутатов, избранных в Национальный Совет. В то же время после своего вхождения в кабинет министров соответствующие политики слагают депутатские мандаты, которые передают другим членам своих политических партий. Таким образом, в этой процедуре благотворно сочетаются два принципа: министр должен иметь вотум доверия народа, должен быть известен избирателю, а, с другой стороны, — власть законодательная (парламентская) не должна персонально совпадать с властью исполнительной, квалифицированно и беспристрастно контролируя последнюю.

Конституция не регламентирует число министров и их заместителей. Практика функционирования австрийских правительств за последние двадцать лет свидетельствует, что в составе кабинета министров может быть от 11 до 15 человек. Этот вопрос решается посредством предварительных взаимных консультаций вступающих в коалицию партий. Отправной точкой здесь является объективная необходимость для данной властной структуры оперативно реагировать на те или иные проблемы общественной жизни ради стабильного функционирования государства и благополучия народа.

Принцип единогласия является для правительства основополагающим (статс-секретари обладают правом совещательного голоса). Следовательно, ни один законопроект, разработанный правительством и предлагаемый парламенту для утверждения, не может быть навязан волевым решением части кабинета министров. Речь может идти лишь о политическом компромиссе. Отметим и другое важное обстоятельство: Конституция не наделяет канцлера какими-либо особыми полномочиями в правительстве; он лишь первый (по должности) среди равных. Хотя на практике именно канцлер играет решающую роль при формировании кабинета министров. Он инициирует процесс замены членов кабинета и руководит заседаниями правительства. А будучи лидером победившей на выборах партии именно канцлер, что вполне естественно, влияет на политическую линию кабинета. Обратим также внимание на важную роль вице-канцлера, который в отсутствие (по разным причинам) главы правительства осуществляет все его функции. Поскольку вице-канцлер в коалиционном двухпартийном правительстве (в Австрии иных форм коалиции за последние 60 лет не было) представляет вторую политическую силу, то именно в диалоге с ним канцлер регулирует все вопросы, относящиеся к компетенции кабинета министров.

Нельзя не сказать и о том, что практика последних десятилетий внесла в политическую жизнь страны такой неформальный институт влас-

ти, как Коалиционный комитет. В состав комитета, образуемого в период переговоров о создании правительства большинства, входили, как правило, лидеры договаривающихся о разделе власти партий.

Этот орган не только не имеет аналога в других странах Европы, но и никак не обозначен ни в Конституции, ни в иных законодательных документах республики. Между тем его существование отвечает интересам стабильности в австрийской политике. В условиях длительного правления коалиций (однопартийные кабинеты существовали лишь в период лета 1966 — весны 1983 гг.) именно в рамках комитета проводились неформальные межпартийные консультации, вырабатывался минимум согласия по актуальным внутри- и внешнеполитическим проблемам. Здесь решались вопросы персонального участия тех или иных политиков в структуре исполнительной власти. Коалиционный комитет оставался ее высшим рекомендательным органом в периоды легислатур правительств, оперативно решая многие спорные вопросы. Несогласование некоторых из них порой являлось отправной точкой для возникновения правительственных кризисов. И хотя чисто конституционно вотум недоверия как в отношении всего правительства, так и его отдельных членов мог быть объявлен Национальным Советом, однако дело до этого никогда не доходило, и все решалось уже в рамках Коалиционного комитета.

Система согласований всех важнейших государственных решений, вначале на высшем партийном, а потом и на правительственном уровне во многом упрощало функции Национального Совета (о Федеральном Совете см. в следующем разделе). В то же время он отнюдь не автоматически штамповал предлагаемые ему сверху законы, а таковых, выдвигаемых правительством, в последние годы стало более 60%*, [4]. Все законодательные акты проходили основательную экспертизу в комитетах и подкомитетах парламента и обретали подчас силу закона в измененном (но не принципиально!) виде. Эти парламентские структуры также состоят, в первую очередь, из депутатов от правящих партий, хотя в последние годы в результате появления в Национальном Совете большего, чем прежде, числа депутатов иной политической ориентации, и они достаточно активно воздействуют на формирование законодательной базы. Важную роль промежуточного звена в дихотомии «правительство — парламент» играют председатель Нацио-

---

* В Австрии правом законодательной инициативы обладают как правительство, так и парламент. Кроме того, парламент обязан рассмотреть любое предложение, подписи под которым поставили не менее 100 тыс. граждан стран (так называемая народная инициатива).

нального Совета и два его заместителя, один из которых, как правило, представляет наиболее сильную неправительственную фракцию. Этот триумвират доводит до сведения правительства результаты законодательных экспертиз, достигая в абсолютном большинстве случаев компромиссных, но не противоречащих сущности предлагаемых законов, решений. Отметим и то, что в практике австрийского парламента последних десятилетий не отмечены случаи неконсолидированных действий депутатов правящих партий.

Последнее обстоятельство непосредственно связано с системой отбора кандидатов в депутаты, которая осуществляется в партийной иерархии Австрии. Поскольку согласно австрийским законам граждане голосуют, прежде всего, за список той или иной партии, то стать депутатом может лишь определенное число кандидатов. Их максимальное число — 183, что соответствует количеству мест в Национальном Совете. Вполне естественно, что ни одна партия не в состоянии получить сто процентов голосов. Как мы увидим, реальной цифрой для двух ведущих партий — Социал-демократической (СПА)* и Народной (АНП) — является цифра 25–43% голосов избирателей. Следовательно, круг тех, кто имеет шансы пройти в депутаты, достаточно узок. Определяя претендентов, руководители партий исходят как из необходимости дать место в списке представителям основных организаций, составляющих партийные структуры, так и из потребности соблюсти представительство в депутатском корпусе кандидатов от всех австрийских земель пропорционально численности местных парторганизаций. И вполне естественно, что важным критерием отбора является не только профессиональная компетентность кандидата, но и его проверенная на практике лояльность по отношению к руководству партии, дисциплина в выполнении принятых лидерам решений. В то же время Закон о выборах дает гипотетический шанс пройти в парламент и кандидатам из нижней части партийных списков. Избиратель, получая на участке голосования полный список претендентов, может «поставить галочку» напротив фамилии любого кандидата, высказав тем самым ему персональное предпочтение. Если таких «галочек» будет не меньше одной шестой от числа проголосовавших за партию в целом в соответствующем региональном из-

* С 1945 г. австрийские социал-демократы официально назывались «Социалистическая партия Австрии» (СПА). На съезде в июне 1991 г. произошло переименование в Социал-демократическую партию Австрии. В то же время принятая аббревиатура «SPÖ» (СПА) была сохранена. В политическом лексиконе тождественно и обозначение членов СПА как «социалистов» или «социал-демократов». — *Примеч. ред.*

бирательном округе, то кандидат войдет в состав парламента вне зависимости от места в основном списке.

Избирательное законодательство Австрии дает определенные преференции не только для пользующихся поддержкой партийного истеблишмента, но и для ведущих партий как таковых. Хотя в Австрии официально зарегистрировано более 40 политических партий, однако шансы пройти в парламент имеют лишь несколько из них. Постоянное место занимают лишь СПА и АНП, а также радикал-националистическая Австрийская партия свободы (АПС), ее модификации конца XX — начала XXI в. — Либеральный форум и Союз за будущее Австрии и возникшая в середине 80-х годов XX в. партия «Зеленых». Этому во многом способствует правило, согласно которому в парламенте представлены партии, набравшие по всем избирательным округам не менее 4% голосов.

Таблица 1.1

Результаты парламентских партий на выборах 1986–2008 гг., %

Годы	1986	1990	1994	1995	1999	2002	2006	2008
Социал-демократическая партия Австрии	43,11	42,78	34,92	38,06	33,39	36,90	35,34	29,72
Австрийская народная партия	41,29	32,06	27,67	28,29	26,90	42,27	34,33	25,66
Австрийская партия свободы	9,73	16,63	22,50	21,89	27,22	10,16	11,04	17,71
Партия «Зеленых»	4,82	4,78	7,31	4,81	7,10	8,96	11,05	9,82
Либеральный форум	—	—	5,97	5,51	—	—	—	—
Союз за будущее Австрии	—	—	—	—	—	—	4,11	10,81
Процент принявших участие в голосовании	88,4	83,58	80,24	83,98	74,97	80,84	72,4	71,52

Источники: Выборы во всем мире. Энциклопедический справочник. М., 2001. С. 15–16; Вестник Европы. ИТАР-ТАСС 25.11.2002, 11.10.2006. http://www rian.ru/world 08.10.2008.

Итоги выборов в Национальный Совет последних двадцати лет существования Второй республики позволяют сделать вывод о высокой степени политической стабильности. Приоритет двух ведущих партий — СПА и АНП — остается практически непоколебимым. АПС,

хотя и смогла внести некоторую сумятицу во властный процесс, находясь в коалиции с АНП в 2000–2006 гг. и получив с СБА около 30% голосов на досрочных выборах в сентябре 2008 г., однако не нарушила коренным образом устои «двухпартийной модели». «Зеленые» в отличие от своих германских коллег так и не завоевали долю правительственной ответственности. Отметим и два других обстоятельства. Трижды — в 1995, 2002 и 2008 гг. — в стране объявлялись досрочные парламентские выборы, что никак не отразилось на стабильности системы представительной демократии. Достаточно стабильна и активность австрийского электората, около 80% которого в среднем участвовало в избирательном процессе.

Вывод о стабильности австрийской политической системы подтверждают и выборы президентов Австрии за исследуемый период. Хотя австрийское законодательство и предоставляет практически любому гражданину страны право баллотироваться на высший государственный пост, однако реальные шансы имеют выдвиженцы двух крупнейших партий.

Таблица 1.2

Президентские выборы в Австрии (с 1986 г.)

Год	Победитель	Голоса, %	Проигравший	Голоса, %	Процент голосовавших
1986	К. Вальдхайм АНП	53,91 (2-й тур)	Р. Штойрер СПА	46,09	84,0
1992	Т. Клестиль АНП	56,90 (2-й тур	Р. Штрайхер СПА	43,10	80,92
1998	Т. Клестиль АНП–СПА	63,49 (1-й тур	–	–	70,74
2004	Х. Фишер СПА	52,41 (1-й тур	Б. Ферреро-Вальднер АНП	47,59	70,76

Источники: Выборы во всем мире. Энциклопедический справочник. М., 2001. С. 16–17; Вестник Европы. ИТАР-ТАСС. 11.10.2006.

Как и на парламентских выборах, победителями являлись представители двух партий — СПА и АНП. При этом в 1998 г. у них даже был

совместный кандидат. Далее, оба кандидата от АНП — профессиональные дипломаты; пост министра иностранных дел занимала кандидат от АНП в 2004 г. — Б. Ферреро-Вальднер. Социалисты со своей стороны выдвигали либо членов коалиционных правительств, либо видного парламентского функционера (Х. Фишер). Таким образом, австрийские президенты должны, по мнению избирателей, обладать, прежде всего, опытом нахождения компромисса, политической толерантностью. Отметим и то, что, хотя явка на избирательные участки в большинстве австрийских земель является делом добровольным, тем не менее и здесь наблюдается достаточно активное электоральное поведение, ослабевающее лишь тогда, когда понижается уровень политической интриги и, соответственно, повышается степень предсказуемости конечного результата.

Выдвижение в 2004 г. впервые в современной Австрии женщины как реального претендента на высший государственный пост объективно обусловлено усилением гендерного фактора в политической жизни страны. После парламентских выборов 2006 г. женщины составляли почти треть депутатского корпуса. В правительстве легислатуры 2007 — середины 2008 г. они возглавляли целый ряд министерств. Кроме того женщина — член СПА — занимала пост председателя Национального Совета Австрии.

В целом же система государственной власти в Австрии, равно как и ее отдельные элементы, демонстрирует высокую степень политической надежности. Ее реформирование происходит постепенно, без острых общественных коллизий. Очевиден как постоянный контакт всех государственных структур, так и доверие к ним гражданского общества. Эти основные черты политической жизни Австрии прослеживаются не только на уровне высших эшелонов власти.

1.2. Эволюция федерализма

Исторически Австрия была государством многих народов. В период Габсбургов императорская власть охватывала значительную часть европейской территории — от Карпат до Адриатики. После распада многонациональной монархии собственно австрийской осталось лишь ее небольшая немецкоязычная часть, состоящая из девяти земель: Нижней и Верхней Австрии, Каринтии, Штирии, Зальцбурга, Бургенланда, Форарльберга, Тироля и Вены — столицы, также имевшей статус земли. Конституция 1920 г. закрепила федеративность государства. В таком виде Австрия существовала вплоть до аншлюса 1938 г., когда были

ликвидированы ее государственность и, соответственно, федеративный характер страны. Статус-кво был восстановлен в 1945 г.

Австрийский федерализм имеет ряд важных особенностей, не характерных для соседних государств с федеративным устройством. В отличие от Швейцарии он моноязычен, в отличие от Германии в нем нет земли, «более равной», чем все остальные (Бавария). Иным является и бельгийский вариант, где обе части (Валлония и Фландрия) являются, по многим признакам, скорее разделенными, чем составными частями Бельгии. Стабильность австрийской федерации выгодно отличает ее от исторической судьбы других бывших частей Австро-Венгрии (Чехословакии, Югославии), утративших свою федеративность после известных событий 90-х годов XX века. Федерализм в Австрии обрел право на существование в том числе и потому, что совпали устремления сил в центре и на местах, не видевших альтернативы созданию государства, разумным образом сочетающего земельные и общественные интересы. Этой цели служит система соподчиненности органов законодательной и исполнительной власти. Жители земель наделены правом избирать депутатов не только в Национальный Совет, но и в местные земельные парламенты (ландтаги). Последние делегируют своих представителей в Федеральный Совет, который вместе с Национальным Советом составляет Федеральное Собрание. И если формирование центрального правительства является прерогативой Национального Совета, то власть на местах (земельные правительства) образуется депутатами ландтагов. Вполне естественно, что федерализм не предполагает равнозначность функций местной и центральной власти. В частности земли, в лице соответствующих законодательных и исполнительных органов имеют лишь право оспаривать в Конституционном Суде вмешательство в их компетенцию федеральных органов посредством тех или иных федеральных законов. Однако последнее слово за этим органом. Согласно Конституции Федеральный Совет может отклонить любой законопроект Национального Совета, но последний правомочен провести его в жизнь повторным голосованием. Этот принцип старшинства вполне логичен, ибо члены Федерального Совета являются делегированными, а не выбранными напрямую представителями властной структуры. Отметим, что делегирование происходит в результате состязательного процесса местных выборов, как их результат, отраженный в партийном представительстве. Последнее, по существу, определяет характер деятельности Федерального Совета, в котором интересы партий, согласованные в их инстанциях, подчас превалируют над чисто земельными интересами. В этой связи нельзя не согласиться с видным австрийским правоведом

Т. Елингером, полагающим, что Федеральный Совет «служит наглядным примером того, как в рамках парламентской демократии партийные структуры в государстве могут превалировать над федеративными структурами и даже подменять их»[5]. Известная правовая ограниченность земель и их представителей стимулирует последних искать иные формы координации и выражения мнений провинций. В частности, этой цели служит не обозначенный в Конституции такой форум «инициативы снизу», как регулярно собирающаяся Конференция глав земельных правительств. Ее моральное право на постулирование своей позиции очевидно для общественного мнения страны. Ведь именно Конференция в сентябре 1945 г. высказалась за восстановление федерального устройства Австрии и легитимность Конституции 1920 г. Отметим, что в тот период еще имели хождение планы создания Дунайской Федерации (на основе географически близких частей бывшей Австро-Венгрии), либо включения западных австрийских земель в единое с Баварией государственное образование. В последующие годы именно Конференция на своих ежегодных заседаниях передавала в высшие государственные инстанции предложения, направленные на расширение и углубление федеративных принципов в государственном строительстве. Важность функционирования такого форума осознается центральными властями. Неслучайно постоянным участником конференции является Федеральный канцлер. Члены его кабинета также в курсе дел провинциальных властей, принимают участие в регулярных конференциях отраслевых министров земельных правительств. Эти формы кооперации построены по партнерскому принципу, когда результат достигается не голосованием, а поиском согласованных решений. Одна из важнейших сфер этого процесса — создание такого финансового законодательства, которое усилило бы соответствующие функции земельных органов власти.

Подобной постановкой вопроса земли реально оценивают систему формирования в последние четверть века государственного бюджета Австрии. Статистика свидетельствует, что доля земель и общин в суммарном сборе налоговых поступлений постоянно сокращается. Если в 80-е годы на федеральный уровень приходилось 62,9% всех сборов, то в 90-е этот показатель возрос до 66,9%. Наиболее существенно уменьшились налоговые поступления на земельном уровне (с 18,1% до 14,6%)[6]. В 1999 г. федеральная доля составила 67,1%, а земельная сократилась до 14,1%.

Такая ситуация тем более парадоксальна, ибо именно на региональном уровне имеются определенные достижения в сфере использования бюджетных ресурсов. Во второй половине 90-х годов земли

и общины добились профицита местных бюджетов (0,8% в 1997 г., 0,4% — в 1998–1999 гг., 0,5% — в 2000 г.). В целом же именно благодаря этой тенденции удалось приостановить снижение дефицита на общефедеральном уровне.

Очевидно, что федеральным и местным властям Австрии необходимо более широкое, чем это позволяет действующая Конституция, пространство для диалога и сотрудничества по широкому спектру проблем внутренней политики. Ряд ученых-правоведов и политиков выдвигают в этой связи концепцию «кооперативного федерализма», предполагающую систему неформального общения как центра и регионов, так и регионов между собой. Речь идет не только об обмене соответствующей информацией, но и о совместном финансировании крупных проектов. Свою позитивную роль должны сыграть и институты гражданского общества, в частности, исследовательские центры по проблематике федерализма, уже созданные в ряде австрийских земель.

Определенная динамика в процессе совершенствования австрийского федерализма отмечена рядом актов правового характера. С 1984 г. Федеральный Совет получил абсолютное право вето на изменение компетенции в сторону ухудшения положения земель. Трудно переоценить и вступившие в законную силу с 1988 г. дополнения к Конституции, расширившие права земель при принятии решений об охране окружающей среды (там, где речь шла о чистоте воздуха и процессе переработки отходов промышленного производства). Но в то же время земли были обязаны взять на себя значительную часть вновь возникших расходов. Другие дополнения касались прав земель на заключение международных договоров и соглашений с пограничными областями сопредельных государств, ставя, однако, в известность о таких шагах федеральное правительство. Более того, без согласия центра подобные договоры не имели силы юридического акта. Последняя оговорка хотя и вызвала критику в ряде ландтагов, тем не менее не нарушила общего баланса в схеме «центр–регионы». Земли впервые получили право предоставлять австрийское гражданство иностранцам.

В 1986 г. произошел важный прорыв в давно назревавшей проблеме децентрализации федеральной и местной власти Вены. Землям всегда претило то, что Вена, помимо общепризнанного статуса столицы государства и города, приравненного к федеральной земле, являлась также центром земли Нижняя Австрия — наиболее крупного по числу жителей и площади региона федеративного государства. Проведенный среди жителей Нижней Австрии референдум отдал предпочтение в качестве столицы субъекта федерации небольшому

городку Санкт-Пёльтен. Тем самым косвенным образом укрепился провинциальный компонент власти, которая смогла приблизиться к местным нуждам. Со своей стороны, и Вена освободилась от тяготившего ее супергегемонизма, все более вступавшего в противоречия с неформальной функцией одного из центров европейской и мировой политики, сосредоточения чиновников из ООН, ОПЕК, МАГАТЭ и др.

Вступление Австрии с 1995 г. в члены Евросоюза придало новый импульс проблеме австрийского федерализма. В абсолютном большинстве земель более двух третей населения проголосовали на общеавстрийском референдуме «за» членство страны в ЕС. Здесь свою роль сыграли не только гражданская солидарность, но и региональные ожидания, связанные с новыми возможностями для земель. Они активно поддержали имеющую активное хождение в ряде стран (Германия, Испания, Бельгия, Италия) концепцию «Европы регионов», суть которой заключается в предоставлении отдельным субъектам государств самостоятельного права в принятии решений общеевропейского характера. Отчасти оно может реализоваться в созданном в 1994 г. в рамках ЕС Комитете регионов. Теперь свои представительства в нем имеют все девять земель Австрии, а также Союз австрийских городов и Объединение австрийских общин. Помимо прочего контакты с коллегами из других европейских регионов, прежде всего из соседних Германии и Италии, позволяют не только вырабатывать единую «региональную» позицию для Европы, но и расширять уже имеющее место двустороннее сотрудничество.

Отметим, что реальные функции земель в евросоюзных инстанциях в значительной степени ограничены нормами австрийской Конституции, дополнениями, появившимися в ней в канун вступления в ЕС. В частности, назначение членов Комитета регионов осуществляется через федеральное правительство. Последнее, хотя и должно представлять в ЕС «единое мнение земель», руководствоваться им при обсуждениях и голосовании, однако может не принять это мнение во внимание «в силу вынужденных обстоятельств внешне- и внутриполитического характера»[7]. Кроме того, Федеральное правительство может (но не обязано) передавать свое право голоса по вопросам, касающимся земельных дел, «назначенному представителю земли». С другой стороны, Конституция вполне однозначно налагает на земли обязательство исполнять правовые акты в рамках европейской интеграции. Неисполнение этих предписаний автоматически передает права земель Федерации, которая обязана полностью следовать указаниям из Брюсселя.

Новая ситуация породила много вопросов как среди политиков, так и правоведов. Согласно уже упоминавшемуся Т. Елингеру «под давлением обстоятельств, связанных с критериями Маастрихтского договора, федерализм в принципиальном плане вызывает у Австрии много вопросов. По другому пункту, предписанные Брюсселем бюджетные критерии уже привели к конституционно-правовым изменениям»[8]. Речь идет о том, что центр получил возможность возложить на земли определенное бремя расходов. С другой стороны, «финансовое выравнивание» может создать и обратную проблему, когда часть расходов вновь перейдет к Федерации. Членство в ЕС создает для австрийских земель ряд проблем в сфере экономики, экологии, социальной политики. Если в прошлом они, хотя и медленно, но все же решались в рамках диалога на австрийском правовом поле, то теперь законы могут надолго застрять в бюрократических инстанциях Евросоюза. Австрийские правоведы, прежде всего те из них, кто сами являются жителями провинции, предвидя возможность подобного развития ситуации, делают весьма мрачные прогнозы на будущее. В частности, П. Пернталлер, профессор университета г. Инсбрука, полагает, что, если не удастся посредством расширения компетенции земель «выровнять» обозначившиеся со вступлением в ЕС новые, негативные для них тенденции, то «федеральное государство в Австрии не будет иметь шансов на выживание»[9].

Проблема функционирования федерализма в условиях пребывания Австрии в ЕС стала одной из заглавных в процессе создания проекта новой Конституции. В течение полутора лет — с середины 2003 г. до начала 2005 г. — над ее текстом работал так называемый Конвент, созданный по решению парламента. В нем заседали представители основных партий, земельные политики, ученые-правоведы. Результатом работы Конвента стал «проект Фидлера», по имени бывшего председателя Счетной палаты Австрии. Как считает К. Буссегер — один из разработчиков проекта, этот документ является «централистски ориентированным», во многом подменяющим федерализм унитаризмом[10]. Этот вывод Буссегер обосновывает ссылками на переходящие от земель к центру функции в сферах экономики, образования, здравоохранения. Если раньше в вопросах финансирования существовал некий паритет прав и ответственности между центром и провинциями, то теперь все должно решаться в Вене. Проект показывает незаинтересованность центра в налоговой автономии земель.

Однако работа Конвента выявила глубокое несогласие представителей земель с рядом вышеперечисленных позиций. Более того, высказывалась идея о большем контроле федеральных структур над ре-

шениями центральных органов власти. В частности, была предложена так называемая модель «двойного большинства», когда некоторые из принимаемых Национальным Советом законов должны быть поддержаны не только Федеральным Советом, но также получить одобрение в большинстве ландтагов. Высказывалось и еще более «революционное» предложение — о подчиненности правил ЕС, касающихся региональной политики, не только общеавстрийским, но и земельным правовым нормам. Земли также предлагали, чтобы Конференция глав земель была бы обозначена в новой Конституции одним из органов с властными полномочиями. Другой срез противоречий, выявившийся в период работы Конвента, пролегал между представителями ведущих политических партий Австрии. В частности, социал-демократы, исторически имевшие прочные позиции в системе городского и местного самоуправления, предлагали приравнять права городов к общим правам земель, где большинство имели силы правого лагеря.

В результате острых разногласий между участниками Конвента последний так и не смог выработать компромиссный проект Конституции. Он был положен под сукно также и потому, что после провала референдума по Европейской Конституции во Франции и Нидерландах (май-июнь 2005 г.) остались непроясненными многие проблемы общеевропейского характера, в том числе и относящиеся к будущему регионов в ряде государств ЕС. Австрия, по-видимому, сочла за благо не спешить, дождаться создания и одобрения общеевропейского акта и уже по его следам принять собственные обновленные конституционные нормы. Австрийский федерализм вынужден искать пути приспособления к формируемым порядкам объединенной Европы, не ставя при этом под угрозу один из столпов государственности, обеспечивавший в послевоенный период стабильность и благополучие внутреннего развития Австрии.

1.3. Австрийский нейтралитет

Если федерализм является особенностью внутригосударственного устройства Австрии, не имеющего полного аналога в других европейских государствах, то не менее эксклюзивна основа внешнеполитического курса Австрии — ее статус постоянного нейтралитета. Принятый Национальным Советом 26 октября 1955 г. Федеральный Конституционный Закон следующим образом определил параметры этого статуса: «С целью прочно утвердить вовне свою независимость и с целью обеспечить неприкосновенность своей территории Австрия

добровольно заявляет о своем постоянном нейтралитете. Австрия будет сохранять и защищать его с помощью всех имеющихся у нее средств. Чтобы гарантировать достижение этих целей, Австрия никогда в будущем не вступит ни в какие военные союзы и не допустит создания на своей территории военных баз иностранных государств»[11].

Прошедшие со времени принятия закона десятилетия были периодами постоянного анализа всеми заинтересованными сторонами не только положений, определявших суть документа 1955 г., но и обстоятельств, предшествующих его появлению. Поскольку и сегодня дискуссии на этот счет возникают в австрийских политических и общественных кругах, не оставляя безучастными и зарубежных политиков, то представляется целесообразным вновь, хотя бы кратко, осветить ситуацию, связанную с решением в середине 50-х гг. «австрийского вопроса».

Очевидно, что в условиях «холодной войны» оба противостоящих друг другу блока не хотели, чтобы противник получил Австрию в качестве довеска к уже сложившейся дихотомии «НАТО–ОВД». Ни великие державы, ни тем более сами австрийцы не хотели повторения участи Германии, разделенной по линии нахождения союзнических оккупационных войск.

Внутриполитическая ситуация явно указывала на приверженность Австрии к устоям западной демократии и модели рыночной экономики. Вполне естественным поэтому было то, что именно СССР стал инициатором поиска «золотой середины», которая решила бы задачу ненарушения стратегического межблокового баланса в Европе. Советская дипломатия сочла вполне разумным муссировавшийся в австрийских политических кругах еще с конца 40-х годов тезис о нейтральной позиции своей страны в европейском противостоянии Востока и Запада. В более конкретном виде компромисс был достигнут во время визита в апреле 1955 г. в Москву австрийской правительственной делегации. Согласно подписанному по итогам переговоров меморандуму Австрия должна была добровольно взять на себя международные обязательства о нейтралитете «такого рода, которого придерживается Швейцария»[12]. Тезис о «швейцарском образце» не вошел в текст Закона, ибо в противном случае ставился бы под вопрос суверенный характер этого документа. Однако смысл ссылки на Швейцарию был очевиден; последняя с 1815 г. была гарантирована тогдашними ведущими европейскими державами от вовлечения в военные конфликты. Кроме того, тезис о нейтралитете присутствовал в Швейцарской Конституции, чего, кстати говоря, не сделала Швеция, просто объявлявшая о своем нейтралитете как моральном долге государства.

Другим, тесно связанным с Законом о нейтралитете документом стал подписанный великими державами и Австрией Государственный договор, ряд статей которого накладывали на нее определенные ограничения не только политического и военного, но и экономического характера. Последние касались ее отношений с Германией, причем исключались не только межгосударственный союз (аншлюс), не только военное сотрудничество (в НАТО или вне его), но и совместное присутствие в союзе экономико-политического характера. Последняя оговорка имела особое значение, ибо уже к середине 50-х годов ясно вырисовывались контуры замкнутой европейской экономической группировки, каковой и стало с 1 января 1958 г. Европейское экономическое сообщество.

Таким образом, международно-правовое урегулирование «австрийского вопроса», происходившее в особых исторических условиях «холодной войны», несло в себе как элементы долгосрочного характера, так и сюжеты временно-конъюктурного свойства. К последним безусловно относилось неприятие австро-германского сближения, опасения, что оно может не только косвенно сделать Австрию частью системы, враждебной «социалистическому лагерю», но и укрепить реваншистские силы ФРГ и их единомышленников в Австрии, а в перспективе сделать фиктивным австрийский нейтралитет.

Вплоть до конца 80-х годов Австрия осуществляла свою внешнюю политику, строго соблюдая не только букву, но и дух взаимосвязанных между собой документов 1955 г. Более того, выйдя за рамки «швейцарского образца», нейтральная политика Австрии отнюдь не означала самоизоляции, свойственной тогдашней Швейцарии. В частности, Австрия уже в 1955 г. стала членом ООН, других международных организаций, причем действуя в них не как пассивный наблюдатель, а как инициатор многих миротворческих усилий. И в вопросах общеевропейского сотрудничества, и в деле урегулирования конфликта на Ближнем Востоке, и в отношениях с «третьим миром» австрийские государственные деятели снискали себе реноме политиков международного масштаба.

Австрия вполне разумно вела себя и при решении проблем, имевших определенное экономико-политическое звучание. В 1959 г. она стала членом ЕАСТ, куда, как известно, вошли и другие европейские нейтралы, в том числе и Швейцария. И хотя Советский Союз неоднократно высказывал свое недоумение в связи с активным участием Австрии в процессе европейской интеграции, однако никаких нарушений международно-правового характера в соответствующих внешнеэкономических действиях нейтрального государства не было обнаружено.

Завершение на рубеже 80–90-х годов «холодной войны», самоликвидация «восточного блока» как комплекса взаимосвязанных организаций военно-политического и экономического сотрудничества, последующая существенная перестройка всей системы международных отношений, ее очевидная «однополюсность», новая фаза европейской интеграции — создание на базе ЕЭС Европейского союза, — расширение НАТО за счет бывших членов ОВД, принятие этим блоком программы «Партнерство ради мира» — все это и многое другое существенным образом повлияло на самоопределение Австрией ее роли и места в современных международных отношениях. В новой ситуации вполне естественным был процесс переосмысления договорно-правовых обязательств прошлого, определения их актуальности, соответствия буквы некоторых из этих обязательств новому повороту дел в международных делах.

Не вдаваясь в нюансы позиций отдельных политических деятелей и представленных ими партий (об этом речь пойдет в разделе 3.5), выведем своего рода общий знаменатель австрийской позиции в интеграционных европейских делах, в экономико-политической и военной их сферах, ее соответствию статьям упоминавшихся соглашений 1955 г.

Став членом ЕС и приняв на себя весь комплекс обязательств, связанных с участием в этой организации, Австрия, на первый взгляд, отошла от тех положений Государственного договора, которые делали несовместимым ее членство в организации, где находилась Германия. Однако юридически после объединения «восточных земель» с остальной Германией речь уже шла о другом государстве, а не о том, которое было в 1955 г. Кроме того, вхождение в ЕС нейтралов из бывшей ЕАСТ (Швеции, Финляндии), казалось бы, снимало с повестки дня вопрос о несовместимости новой фазы евростроительства с устоявшимися параметрами нейтралитета. К этому следует добавить и активное сотрудничество с ЕС России — правопреемницы международных обязательств СССР, не высказывавшей резких, как было не раз в прошлом, возражений против участия Австрии в новом интеграционном объединении.

С другой стороны, уже Маастрихтский договор (1992) предписал членам ЕС выйти за рамки согласованных действий в сфере экономики и внешней торговли, координируя также общую внешнюю политику и политику в области безопасности. С этим положением согласилась Австрия, приняв ряд дополнений к Конституции (май 1994 г.), некоторые из которых прямо касались ее суверенитета в вопросах внешней политики и безопасности. В статье 23 (е) было сказано: «Австрия участвует в совместной внешней политике и политике по обеспе-

чению безопасности Европейского союза в соответствии с главой V Договора о Европейском союзе. Сюда включается участие в мероприятиях, посредством которых экономические отношения с одной или многими странами поддерживаются, ограничиваются или полностью прекращаются»[13].

Еще более недвусмысленно ориентировал членов ЕС Амстердамский договор (1997), где говорилось о возможности принятия Союзом решений «о совместной обороне», причем здесь в качестве субъекта выступает уже Западноевропейский союз (ЗЕС), который в перспективе может стать одной из структур ЕС. Правда, Амстердамский договор оставлял членам ЕС — нейтральным государствам небольшую лазейку для сохранения ими своего первоначального статуса. Статья 17 п. 1 Договора зафиксировала следующее положение: «Политика Союза, проводимая в соответствии с данной статьей, не должна наносить ущерб особому характеру политики в области безопасности и обороны, проводимой отдельными государствами-членами...»[14]. Однако если здесь был очевиден лишь намек на обязательства нейтралов, то вторая половина этого пассажа прямо говорила об «уважении к обязательствам», взятым на себя членами Союза, одновременно входящими и в НАТО. А поскольку таковых стран в ЕС и ЗЕС абсолютное большинство, то сложно было бы предположить самоотстраненность нейтралов от общих обязательств военного характера, в случае возникновения в Европе и мире кризисной ситуации.

Австрия, для которой членство в ЕС было явно приоритетным по сравнению с формальными моментами прежних соглашений, постаралась выстроить своего рода модель «нового нейтралитета», совмещавшего то, что ранее казалось несовместимым. С одной стороны, Конституционный Закон 1955 г. был дополнен уже упоминавшейся статьей 23 е, согласно которой Австрия принимает участие в мероприятиях, находящихся в сфере внешней политики и политики безопасности Евросоюза. В развитии этой концепции Австрия получила одновременно с членством в ЕС статус наблюдателя при Западноевропейском союзе. Наконец, страна, наряду с другими государствами Европы, не являющимися членами НАТО, вошла в натовскую программу «Партнерство ради мира». При этом официальные оценки диспозиций прежних обязательств Австрии в новых условиях оставались в рамках содержательной части Конституционного Закона от 26 октября 1955 г. Приведем в этой связи данные из регулярно издающегося отделом печати при Ведомстве Федерального канцлера Австрии справочника «Австрия. Факты и цифры». В 2000 г. там было зафиксировано следующее положение: «Запрет на размещение на

территории Австрии войск других государств и на вхождение в военный союз как суть Федерального Закона о постоянном нейтралитете сохраняет свою силу и после завершения конфликта между Востоком и Западом. Позиция нейтралитета несовместима в рамках НАТО и ЗЕС»[15]. По существу же, вопрос о действенности этого статуса переносится в плоскость проблемы: эволюционирует или нет ЕС от экономического к тройственному — военно-экономическому и политическому — объединению. А если это так, то каковы будут взаимоотношения ЕС и НАТО, тем более что абсолютное большинство государств участвуют в обеих структурах?

Сегодня ситуация для Австрии выглядит еще более запутанной, ибо ее, кроме Швейцарии, окружают страны — члены НАТО, причем новички этой организации — Чехия, Словакия, Венгрия и Словения — были ранее на другой стороне баррикад. Таким образом, ослабла концепция самообороны от угрозы нейтралитету извне, исчезла необходимость защиты его исключительно австрийскими вооруженными силами, как это вытекало из статьи 1 Закона 1955 г. о нейтралитете Австрии. В то же время при внимательном прочтении уже отмеченных новаций в Конституции можно обнаружить пока чисто гипотетическую, но все же возможность пересмотра в рамках новых обязательств Австрии в ЕС также и Закона 1955 г. В статье 23 (д) п. 3 записано: «Если находящийся в процессе разработки правовой акт Европейского союза предполагает изменение действующего Федерального Конституционного Закона, то в любом случае такое отклонение возможно лишь тогда, когда Национальный Совет не возражает против этого в течение определенного времени»[16]. Статья 23 (е) п. 2 поясняет, что такая процедура возможна «в отношении решений в рамках совместной внешней политики и политики обеспечения безопасности Европейского союза...». Пока, по ныне действующей Конституции, пересмотр законов такого рода, в том числе и закона 1955 г., возможен лишь большинством в две трети депутатов Национального Совета. Однако с учетом происходящего сейчас процесса создания нового основополагающего документа ЕС нельзя исключить и новации в процедуре, относящейся и к положениям о нейтральном статусе Австрии.

Австрийский нейтралитет на протяжении последних пяти десятилетий выдержал проверку временем. Его потенциал как компромисса в сфере международных отношений далеко не исчерпан. Новые угрозы миру, прежде всего терроризм, и однополюсность современных международных отношений, неопределенность путей развития европейской интеграции во всех ее формах делают важным наличие в мире

нейтральных государств, способных взять на себя функции активного миротворца, руководясь при этом уже накопленным опытом, репутацией деятельного участника процесса урегулирования различного рода конфликтов.

1.4. Социально-политическое партнерство

Еще одним компонентом стабильного развития послевоенной Австрии является сложившаяся уже в 50–60-е годы XX в. система социально-политического партнерства. В принципе она не эксклюзивно австрийская, ибо и в других европейских государствах рыночного хозяйства и представительной демократии имеют место различные формы сотрудничества легитимных организаций работодателей и работополучателей, поддерживаемые государством. Цель такого сотрудничества — решение как стратегических, прежде всего макроэкономических, проблем, так и повседневных вопросов функционирования национальных экономик, прежде всего занятости, инфляции, социального обеспечения. Австрийской же особенностью партнерства являлись весьма высокие, по европейским меркам, результаты такой политики, ибо в течение второй половины прошлого столетия Австрия была абсолютным рекордсменом по низкому уровню темпов инфляции и безработицы, стабильности доходов населения, уровню социальной защиты трудящихся. Все это достигалось в обстановке практического отсутствия забастовочных акций и иных форм социального протеста.

Другой особенностью было тесное переплетение партнерства в экономической и социальной сферах с партнерством политическим. За столом переговоров постоянно оказывались не только функционеры профсоюзных и предпринимательских объединений, но и политики, защищавшие с учетом своей партийной ориентации интересы тех или иных представленных ими социальных слоев, сочетая эту позицию с общегосударственными интересами. Психологически это было возможно именно в Австрии, которая в межвоенный период, в том числе и в результате неспособности политической элиты достичь согласия, не смогла выдержать напряжения социальных конфликтов 20–30-х годов, противостоять натиску национального авторитаризма и пришедшего извне тоталитарного нацизма. Горький опыт аншлюса в сочетании с задачами восстановления национальной экономики в первые послевоенные годы в условиях ограниченного оккупацией суверенитета — все это вместе взятое формировало в новой политиче-

ской элите Австрии, составной частью которой были функционеры профсоюзных и предпринимательских объединений, климат партнерского взаимопонимания, когда общие задачи превалировали над частными интересами.

Австрийский опыт свидетельствовал, что возможности исполнительной власти воздействовать на партнерский процесс находились в прямой зависимости от степени организованности соответственно объединений работодателей и работополучателей. И здесь Австрия является абсолютным европейским рекордсменом, ибо почти все взрослое население страны состоит в тех или иных профессиональных структурах. Почти 60% работающих по найму являются членами Объединения австрийских профсоюзов. Вне его никаких сколь-нибудь значимых профсоюзных организаций просто не существует. С другой стороны, социального спектра Австрии находится Объединение предпринимателей, вне которого также нет какой-либо иной организации работодателей. Но если членство в объединениях работодателей и трудящихся является делом добровольным, то членство в таком специфическом австрийском институте, как Палаты, обязательно для всего работоспособного населения страны. Они охватывают всех лиц данной профессиональной ориентации. К их задачам относятся широкий круг социально-экономических проблем, решение трудовых споров, консультирование по вопросам производственных отношений, а также анализ трудового законодательства и выдвижение собственных предложений, касающихся условий труда и жизни наемных рабочих. Со своей стороны поддержку всем предпринимателям Австрии оказывает Федеральная палата экономики, членство в которой представителей всех групп бизнеса также обязательно. Кроме вышеобозначенных Палат имеются также Палаты наемных работников сельского хозяйства и Палаты представителей австрийских фермеров.

Являясь важнейшими частями социально-экономической системы Австрии, Палаты органически входят в ее федеральную структуру, ибо в каждой земле есть филиалы всех общеавстрийских палат. Этот своего рода социальный федерализм является важной скрепой всех государственных структур страны. Скрепой политической является то, что в каждой из палат имеется определенная партийная ориентация: палат наемных работников — на социал-демократов, а бизнес-палат — на консерваторов. Впрочем, в своих структурах палаты имеют и фракции меньшинства. В равной степени это относится к объединениям профсоюзов и предпринимателей, демократическая структура которых предоставляет участие в принятии решений функционерам различных политических организаций.

Основным органом осуществления в Австрии партнерской политики является оформленная в 1957 г. по инициативе объединений работодателей и работополучателей Паритетная комиссия по ценам и заработной плате (ПК). Созданная на добровольной основе, она и по сей день остается вне законодательного поля Австрии, что, впрочем, не мешает ей оперативно решать вопросы поддержания стабильности в сфере «политики доходов». Этот курс весьма эффективен особенно в периоды роста инфляционных тенденций на мировом рынке, он позволяет удерживать рост цен на приемлемом для большинства населения уровне. Успех стал возможен также и потому, что в регулярных заседаниях ПК принимают участие не только «социальные партнеры», но и представители органов исполнительной власти — министры экономики, социального обеспечения, сельского и лесного хозяйства, а также представители Австрийского национального банка. Председателем Паритетной комиссии является Федеральный канцлер Австрии, однако ни он, ни другие министры, а лишь только «социальные партнеры» голосуют по тем или иным вопросам, находящимся в повестке дня. При этом все решения принимаются единогласно, что предполагает достижение компромисса. Эти решения, принятые наверху, доводятся до сведения членов всех палат и объединений; лидеры последних несут моральную ответственность за выполнение достигнутого в своей сфере деятельности, не обладая при этом никакими юридическими рычагами давления. С другой стороны, правительство Австрии также учитывает решения Паритетной комиссии, хотя некоторые из них и не во всем стыкуются с линией высшего органа исполнительной власти.

Не следует, однако, полагать, что вся система социально-политического партнерства как бы замыкалась на Паритетной комиссии. Представители правительства, и, прежде всего, Федеральный канцлер, не только оказывали определенное влияние на представителей работодателей и трудящихся. В сфере своей компетенции — кабинете министров — они также вырабатывали важные решения по социально-экономическим вопросам, тем более что в коалиционных правительствах (1945–1986 и 1986–1999) «социальные партнеры» из профсоюзов, объединений и палат традиционно занимали важные посты, соответствовавшие интересам представляемых ими групп населения. Но и в периоды однопартийного правления АНП (1966–1970) и СПА (1970–1982) в кабинеты министров включались видные функционеры соответствующих партий, имевшие опыт работы в партнерских структурах. Коалиционное сотрудничество с радикал-националистической Партией свободы в 1983–1985 гг. СПА и в 2000–2006 гг. АНП также не

уменьшило политического влияния представительства социальных партнеров в кабинетах министров.

Более серьезным испытанием для проверенной временем системы социально-политического партнерства стал период адаптации Австрии к уже сложившимся условиям принятия решений в рамках Европейского союза. Директивы Еврокомиссии, равно как и система согласований «национальных» позиций, их подгонка под уже имеющийся образец — все это объективно ослабляет возможности австрийского социального партнерства, формировавшегося, как уже говорилось выше, в условиях, не характерных для большинства других европейских государств, тем более когда в период глобализации мировой экономики происходит сужение пространства для маневра в социальной сфере. Приведем в этой связи мнение видного российского ученого-экономиста Ю.И. Юданова, долгое время занимавшегося проблемами Австрии: «Стали постепенно нарастать требования усиления процессов дерегулирования экономической жизни и более гибкого приспособления к изменяющимся условиям конкурентной борьбы на мировых рынках. При этом баланс сил основных общественных групп в рамках “социального партнерства” стал отчетливо смещаться в пользу объединения предпринимателей. Большое распространение получили новые концепции, в частности необходимости внедрения принципов “инновационного партнерства”, “модернизационного сотрудничества” и даже “партнерства взаимодействия” по формированию более благоприятного инвестиционного климата в стране»[17].

Безусловно, изменяющаяся в Европе и мире ситуация требует от всей австрийской системы социально-политического партнерства поиска новых ответов на задачи, поставленные самой жизнью. Сегодня это вал проблем, порожденных кризисом, начавшимся осенью 2008 г. в финансовой сфере. Конечно, возможен и вариант непартнерских взаимоотношений различных социальных групп населения. Однако вполне вероятно, что накопленный в Австрии десятилетиями опыт «выравнивания интересов» окажется полезным и для Европы XXI в., политическая культура которой никак не сможет обойтись без процесса диалога, сопоставления позиций и выработки компромиссных решений, которые и являются сутью партнерства австрийского образца.

* * *

Многие полагают, что склонность к компромиссам является национальной чертой австрийцев, которые выработали ее в процессе исторического развития своей страны в XX веке с учетом особого геополи-

тического положения, особенностей социальной и экономической структуры небольшого государства в центре Европы. Так это или нет, может быть, это лишь часть, хотя и важная, но компромисс является не самоцелью, а лишь методом решения Австрией важных внутренних и международных проблем. В результате же страна смогла найти партнерские способы преодоления разногласий, что позволило ей развивать свою государственность, отшлифовывать демократические структуры, поддерживать социальный баланс внутри страны и найти «золотую середину» в системе международных отношений. Австрийцы, безусловно, добились многого именно потому, что смогли развивать не только свою конституционную и законодательную базу, но и дополнить ее системой неформальных институтов власти как в центре, так и на местах, что лишь укрепило демократические устои общества. В то же время стабильность и благополучие не являются синонимами пассивного ожидания успеха. Они — результат достаточно острой борьбы по основным проблемам внутренней политики, цивилизованные формы которой отнюдь не делают Австрию «островом святых», ибо конфликты даже в приглушенной форме не выводят страну за рамки тех процессов общественного развития, которые переживает Европа в последние два десятилетия.

Глава 2. Проблемы внутренней политики

2.1. Большая коалиция-2

До начала 80-х годов партийно-политическая система Австрии предлагала лишь два варианта отправления власти, связанные, и это вполне естественно, с результатами парламентских выборов. В 1945–1966 гг. обкатку прошла «большая коалиция», где заглавную роль играла АНП; в последующие 16 лет были временем однопартийного правления «народников» и социалистов. Правда, СПА в 1970–1971 гг. не имела большинства мест в Национальном Совете и оставалась у власти благодаря неформальному соглашению с Австрийской партией свободы, не поступаясь при этом принципами, а лишь проведя, к выгоде обеих партий, реформу избирательной системы. Между тем опыт кооперации с АПС начала 70-х годов позволил СПА двенадцать лет спустя (в 1983 г.), когда партия утратила абсолютное парламентское большин-

ство, образовать с «синими» (так в австрийском политическом лексиконе именуют АПС) правительство «малой коалиции». Однако его не хватило на весь четырехлетний срок легислатуры, ибо в АПС взяли верх радикал-националисты во главе с Й. Хайдером, отодвинув на задний план либеральное крыло Партии свободы. В этой связи нельзя не согласиться с мнением Ф. Враницкого, занимавшего пост канцлера в 1986–1996 гг., согласно которому АПС первой половины 80-х годов «еще не была партией Хайдера»[18].

Последние годы правления социалистов как однопартийно, так и в коалиции показали известную ограниченность социал-реформаторского курса. Наряду с неоспоримыми достижениями в сфере расширения демократии и со строительством «социального государства» СПА попала в заколдованный круг своего австрокейнсианского экономического курса. Многие реформы финансировались за счет увеличения дефицита государственного бюджета, достигшего к середине 80-х годов 400 млрд шиллингов. При этом медленно, но верно росла безработица, параметры которой по сравнению с западноевропейскими соседями не вызывали тревоги, однако в австрийском измерении обозначали тревожную тенденцию. Один из главных тезисов многолетнего канцлера-социалиста Б. Крайского — «дефицит бюджета лучше, чем безработица» — явно не выдерживал столкновения с реалиями Австрии первой половины 80-х годов. Денег не хватало на решение проблем модернизации всей экономической структуры страны, стремившейся к более активному участию в процессе европейской интеграции.

Неудачи экономического курса СПА не замедлили сказаться на результатах выборов, как президентских, так и парламентских, состоявшихся в 1986 г. И хотя после ноябрьских выборов в Национальный Совет СПА все еще опережала АНП, однако разрыв в процентах отданных за партии голосов сократился с 4,5% (1983) до 1,8% (1986). Несколькими месяцами ранее социалисты понесли еще более серьезную потерю. Впервые за весь послевоенный период они утратили пост президента Австрии, который занял ставленник народной партии К. Вальдхайм. Таким образом, дележ власти с АНП становился неизбежным, ибо иного коалиционного партнера у СПА не могло быть по определению. В то же время и АНП не была полностью готова к возвращению во власть. За полтора десятилетия оппозиционной деятельности она не смогла выработать взвешенной альтернативы социал-демократическому австрокейнсианству, ибо неолиберальный монетаризм, опробованный в других странах Западной Европы, в чистом виде не мог быть реализован в условиях «социального государства»,

прочно укоренившегося во Второй республике. Постоянные поиски решений насущных проблем в условиях стагнации политического влияния АНП вели к бесконечной перетасовке колоды партийных руководителей. За оппозиционный период на посту лидеров АНП побывало пять человек, последним из них был А. Мок, которому и предстояло составить с Ф. Враницким тандем лидеров нового варианта «большой коалиции».

Между тем и в рядах СПА не было полного единодушия ни в отношении кандидата на пост канцлера, ни по поводу его будущих коалиционных партнеров. Резко критично был настроен бывший лидер социалистов Б. Крайский, с которым партия связывала феноменальные успехи на парламентских выборах 70-х годов, когда СПА установила не только австрийский, но и европейский рекорд популярности, дважды получив (1975, 1979) более 50% голосов избирателей. Б. Крайский, не возражая против неизбежного в сложившейся ситуации факта коалиции с АНП, резко противился передаче в руки народников чрезвычайно важных, с его точки зрения, министерских портфелей. Особенно не устраивал его в качестве министра иностранных дел А. Мок, который в последние годы канцлерства Крайского резко критиковал многие внешнеполитические шаги СПА.

Не был симпатичен Крайскому и Ф. Враницкий, занимавший в коалиции СПА — АПС пост министра финансов. Крайский предполагал, что человек, сделавший карьеру в банковской сфере, легко сможет пойти на уступки партии работодателей — АНП. К тому же Враницкий, еще в бытность министром финансов исподволь критиковал австрокейнсианский курс Крайского. Однако Крайский, да и большинство в партии, испытывавшей острый дефицит в лидерах, полагали, что Враницкому надо дать шанс проявить себя на высшем государственному посту.

Как уже говорилось выше, новая коалиция начала свою деятельность в период решающего продвижения Австрии в Европейский союз. Перед страной стояла задача — сделать ее приемлемым, прежде всего по основным экономическим показателям, членом главного интеграционного объединения. Важными шагами в этом направлении были ликвидация дефицита бюджета, приватизация значительной части государственной собственности, реформа системы налогообложения. Еще в период переговоров о создании коалиции выявились очевидные точки совпадения во взглядах. В своих мемуарах Ф. Враницкий следующим образом обозначает общность позиций: «Мок и я были едины в важнейшем вопросе: членство Австрии в ЕЭС, ...а также в разумной приватизации национализированной

экономики, в соблюдении бюджетной дисциплины и в основных параметрах налоговой реформы»[19]. В то же время Враницкий не строил иллюзий относительно разного методологического подхода обеих партий к решению обозначенных проблем. По его словам, проводя эти реформы, СПА думает не только об экономике (как АНП), но и о людях.

Исторически проблема национализированного сектора австрийской экономики восходит еще к периоду восстановления народного хозяйства страны в первые послевоенные годы. У австрийского капитала не было тогда средств для участия в возрождении брошенных гитлеровской администрацией производственных мощностей, а внедрение в австрийскую экономику иностранного капитала было тогда крайне ограничено с учетом неясности (вплоть до 1955 г.) с суверенитетом страны. Национализация как единственно реальная возможность реанимировать многие отрасли промышленного производства охватила почти всю сферу тяжелой промышленности. Идеологически социалисты, занявшие важные посты в госсекторе, видели в таком развитии важный рычаг для реформирования общества в направлении демократического социализма. Народная партия занимала выжидательную позицию, которая закончилась с обретением страной полного суверенитета и укреплением частного австрийского сектора в экономике, при очевидном в 60-е годы притоке в Австрию иностранных инвестиций. Впрочем, уже на рубеже 60–70-х годов позиции сторон несколько выровнялись, ибо стала ясна необходимость структурного и управленческого реформирования национализированных предприятий.

В 1970 г. был образован государственный концерн «Эстеррайхише Индустрихолдинг» (ЭИАГ). Под его контролем в середине 80-х годов находилось около 30% всего промышленного производства страны, с числом занятых на нем около 20% (порядка 100 тыс. чел.) всех работающих в промышленности. Однако само существование новой формы руководства госсобственностью не решило многих проблем, объективно затронувших австрийскую экономику. Крупномасштабные структурные сдвиги 70-х годов, связанные с резким ростом цен на энергоносители и сырье, замедление темпов роста мировой экономики — все это заставило политические круги искать новые формы и методы руководства важнейшими отраслями промышленности. Однако вплоть до середины 80-х годов, когда включение Австрии в систему европейской интеграции уже стояло в повестке дня, перемены касались лишь второстепенных вопросов. Для социалистов, озабоченных прежде всего сохранением высокого уровня занятости, в том числе

и в госсекторе, было крайне затруднительно перейти к чисто экономическим принципам руководства ЭИАГ. Между тем госсектор все более отставал от остальных австрийских предприятий по уровню производительности труда, составлявшей около трети по сравнению с средними общенациональными показателями[20].

Реформа госсектора проводилась в несколько этапов и заняла практически весь период коалиционного сотрудничества СПА и АНП. Был избран путь акционирования, рыночной продажи государственной собственности. Уже в 1988 г. с молотка ушло 49% акций Объединенной энергетической компании — главного поставщика электроэнергии Австрии. Такая же участь ждала и ряд крупных предприятий химической и нефтеперерабатывающей промышленности, причем в целом ряде отраслей государство утратило контрольный пакет акций. Так, в 1996 г. доля ЭИАГ в таких крупных предприятиях сталелитейной промышленности, как «Фест-Альпине» и «Беллер», составила от 24 до 38%[21]. Все эти мероприятия способствовали повышению производительности труда, в результате чего оборот ЭИАГ в 1995 г. достиг 31,1 млрд шиллингов, что значительно выше показателей доприватизационного периода. В то же время значительно сократилось количество занятых на предприятиях. С 1986 по 1995 г. за воротами упомянутых концернов остались более 80 тыс. рабочих и служащих[22]. На втором этапе приватизации (1996–1999) в частные руки были переданы национальные авиакомпании, табачный концерн «Аустрия табак», предприятия горнодобывающей и солеперерабатывающей промышленности. Частный сектор укрепился и в финансовых учреждениях страны. Была приватизирована сеть сберегательных касс, частными стали некоторые государственные банки. Эти действия правительство осуществляло под давлением АНП, хотя и здесь обозначился предел уступок для возглавлявших коалицию социалистов. В конце 1996 г. канцлер Ф. Враницкий отказался от занимаемого им поста, когда выяснилось, что коалиционный партнер в обход принятых согласованных мероприятий добился слияния государственного Банка Австрии с частным банком Кредитанштальт.

Безусловно, приватизация госсектора в Австрии имела свои границы. Утратив во многих отраслях контрольный пакет акций, государство сохранило блокирующие рычаги как в сфере промышленного производства, так и на рынке услуг. Кроме того, государство сохранило приоритетные позиции в целом ряде производственных мощностей, находящихся в земельной и общинной собственности. В то же время модернизация производственного процесса, не подкрепленная должными мерами по переквалификации освобожденной рабочей силы,

увеличила число безработных. Если в начале 80-х годов безработных в Австрии было немногим более 3%, то в 1999 г. эта цифра равнялась 6,7%. В то же время по сравнению с другими членами ЕС данный показатель выглядел вполне благополучно. Отметим также, что основные потери в сфере занятости пришлись на конец 80-х — первую половину 90-х годов, а после 1995 г. процент безработных увеличился всего на 0,1%[23].

Для определения социальной направленности политики «большой коалиции» следует указать на то, что процесс реформирования социальной сферы не шел ни в какое сравнение с тем, что делалось в «эру Крайского». Обещанная налоговая реформа так и не была проведена, явно ослабла социальная поддержка малообеспеченных граждан Австрии. Некоторый прогресс был достигнут в так называемой женской политике. В 1997 г. был принят Закон о защите от насилия в семье, касавшийся как женщин, так и детей; некоторые новации были внесены в семейный кодекс Австрии. Совершенствовалось экономическое законодательство, которое необходимо было приблизить к нормам охраны окружающей среды, принятым в странах — членах ЕС (закон об утилизации отходов, программа защиты леса и т. д.).

Правительство проявляло инициативу в ряде вопросов и по чисто политическим причинам. Например, с учетом роста популярности лидера АПС Й. Хайдера, поставившего во главу угла вопросы иммиграции, правительство приняло в 1998 г. закон, ограничивший приток в страну иностранной рабочей силы; более того, члены правительства говорили о перспективе «нулевой» иммиграции. С середины 80-х годов повысилась популярность не только АПС, но и австрийских «зеленых», особенно в молодежной среде. В ряды экологического движения вливались члены многих молодежных организаций СПА и АНП, не видевшие в своих партиях гарантов сохранения среды обитания, полагавшие, что их лидеры озабочены сугубо экономическими, а не экологическими проблемами. Между тем коалиционные партнеры, каждый по-своему, стремились не только в практических мероприятиях, но и в своих доктринах отразить проблематику современного развития. В частности, АНП в предвыборных манифестах 90-х годов заявляла о себе как о партии, выступающей за социально-экологическое рыночное хозяйство. Более того, экономика нацеливалась на поддержание охраны среды обитания, тем самым АНП декларативно отмежевывалась от своей прежней односторонней ориентации на сугубо экономические критерии при проведении правительственной политики. Со своей стороны, и СПА выдвинула в этот период тезис об

«экологичной экономике», рост которой должен быть согласован с нуждами окружающей человека среды обитания. Социалисты делали особый упор на создание в Центральной Европе зоны, свободной от атомной энергетики.

Период нахождения у власти «большой коалиции» отнюдь не способствовал стабилизации позиций лидеров партий. Например, в АНП в период 1987–1995 гг. сменились четыре председателя партии (А. Мок, Й. Риглер, Э. Бузек, В. Шюссель). Как правило, они уходили в отставку в связи с очередными неудачами партии на парламентских выборах. Однако дело заключалось также и в том, что вице-канцлерам от АНП другие члены руководства постоянно ставили в вину недостаточную твердость в отстаивании линии партии в коалиционном правительстве. Правда, такого рода упреки раздавались и в среде СПА. Не всем нравился и главный тезис Враницкого «больше прагматизма, меньше идеологии», созвучный социал-либеральным новациям Блэра–Шрёдера. Особенно резкая критика звучала со стороны молодежных социалистических организаций, а также деятелей, близких к профсоюзам, упрекавших министров-социалистов в уступках младшему партнеру. Правда, в среде социал-демократов до оргвыводов дело не доходило, хотя некоторые министры подчас достаточно резко полемизировали с Ф. Враницким. Наиболее яркий пример — отставка в марте 1995 г. министра финансов Ф. Лачины, не захотевшего визировать бюджет на новый финансовый год. Да и уход со своего поста на рубеже 1996/1997 гг. самого Ф. Враницкого был отчасти следствием непонимания курса канцлера в вопросе о слиянии банков частью партийного истеблишмента. Пришедший ему на смену В. Клима не был по своему опыту работы в правительстве фигурой, эквивалентной экс-канцлеру, что еще более ослабило позиции СПА в кабинете министров.

В целом же «большая коалиция» хотя и решила частично задачи, поставленные в момент своего создания, однако оказалась не на уровне новых проблем, вставших перед Австрией как членом Европейского союза. Помимо прочих обстоятельств, связанных с предвыборной борьбой осенью 1999 г., несогласованность позиций, все более проявлявшаяся в конце легислатуры 1995–1999 гг., привела к утрате доверия к обеим крупным партиям, часть колеблющегося электората которых резко качнулась в сторону новой оппозиционной силы — возглавлявшейся Й. Хайдером радикал-националистической Партии свободы.

2.2. Йорг Хайдер и его партия

Становление и развитие АПС неразрывно связано как с объективным ходом послевоенной австрийской истории, так и с особенностями формирования ее партийной системы. К моменту освобождения страны от фашизма значительная часть населения оказалась прямо или косвенно сопричастна с национал-социалистской политикой. Более полутора миллионов австрийцев прошли школу вермахта, почти 600 тысяч были членами НСДАП. В процессе денацификации небольшая часть австрийских нацистов, именовавшаяся в политическом лексиконе «золотыми фазанами», подверглась преследованию со стороны судебных органов. Для большинства же «бывших» наказанием стало отлучение их от политической жизни, недопущение к членству в обеих основных партиях — АНП и СПА. Однако уже в конце 40-х годов социалисты посчитали возможным способствовать созданию для бывших членов НСДАП собственной партии — «Союза независимых», преследуя вполне очевидную прагматическую цель — формирование противовеса своему партнеру по коалиции в среде мелкого и среднего австрийского бизнеса, обретавшегося преимущественно в провинции.

В 1955 г. Союз независимых преобразовался в Австрийскую партию свободы. Ее лидерами по-прежнему были отставные офицеры вермахта, да и идеология ее во многом соответствовала концепциям, имевшим определенное сходство с «мягким» вариантом национал-социализма. В то же время влиятельной группой в АПС были предпринимательские круги, активно осваивавшие политически невостребованную нишу либерализма. Именно к ним принадлежали партийные политики, вступившие в начале 80-х годов в «малую коалицию» с СПА. Безусловно, нахождение в правительстве не только легитимизировало АПС как партию государственной власти, но и повысило спрос на нее на политическом рынке Австрии. В самой же партии обнаружилась преемственность уходившего поколения бывших нацистов и молодежи, не только положительно воспринимавшей прошлое, но и стремившейся найти для радикал-национализма новые формы и методы политического действия.

Поскольку исторически одним из главных условий для усвоения частью общества подобных взглядов является появление харизматического лидера, то таковой возник как раз в период нахождения АПС в зоне правительственной ответственности. На Инсбрукском съезде АПС (1986) ее председателем стал уже упоминавшийся Йорг Хайдер,

получивший около 60% голосов партийных делегатов. Возглавив партию в возрасте 36 лет, Хайдер не только олицетворял смену поколений. Он как бы символизировал собой преемственность старого и нового национал-радикализма, чему, в частности, способствовали традиции его семьи. Оба родителя еще в 30-е годы состояли тогда в нелегальной нацистской организации, а в период аншлюса были активистами НСДАП. Отметим, что Хайдер, даже став зрелым политиком, никак не отмежевывался от своих нацистских корней. Вот одно из его высказываний: «С позиции сегодняшнего дня мы все гораздо умнее. Но я бы не взял на себя смелость утверждать, что в то время поступил бы правильнее»[24].

Взгляды Хайдера сформировались в особых условиях земли Каринтия, где после окончания войны осела его семья. Часть населения этой провинции составляли словенцы, выдвигавшие ряд требований в рамках культурно-национальной автономии, прежде всего в вопросах двуязычия. Им противостояла так называемая Каринтийская служба Родине, тесно связанная с АПС, требовавшая от центральных властей не только не идти на уступки словенцам, но и принять против них жесткие меры. В начале 70-х годов дело дошло до кровавых стычек представителей словенской и немецкоязычной общин. Таким образом «национальный вопрос» в вотчине Хайдера имел не только прикладное, чисто академическое значение. Уже в школьные годы Хайдер как бы пропустил через себя и другой основополагающий тезис АПС — отрицание самостоятельного существования австрийской нации. Еще будучи гимназистом, 16-летний Хайдер написал реферат, в котором утверждал, что он сам считает себя немцем, а понятие «австрийская нация» — это не более чем «идеологическая деформация». Отметим, что на этой позиции АПС стояла долгие годы. В ее программных документах послевоенного периода постоянно звучал тезис, согласно которому подавляющее большинство австрийцев принадлежат к немецкому народному и культурному сообществу[25]. Отметим, что процитированный отрывок содержался в Зальцбургской программе АПС, принятой в июне 1985 г., в период «малой коалиции» АПС с СПА, придерживавшейся в этом вопросе диаметрально противоположных взглядов.

Политическая карьера Хайдера с самого начала была связана с АПС. В 1965 г. он — активист ее молодежной организации. В 1977 г. был избран на пост лидера каринтийского отделения АПС и в течение последующих лет являлся членом ее федерального правления. Параллельно с политикой Хайдер постоянно повышал свой образовательный уровень. В 1969 г. он окончил факультет права Венского универ-

ситета, позже работал по юридической линии, не оставляя и научную стезю, защитил докторскую диссертацию. На некоторое время он покинул Австрию, чтобы изучать в Гарвардском университете экономику. Свою научную эрудированность Хайдер использовал не только в политике. В 90-е годы он, по оценкам австрийской прессы, являлся весьма богатым человеком, владельцем состояния, общая сумма которого превышала, не считая недвижимости, 1 млн долларов.

Приход Хайдера к власти в АПС совпал с событием, также косвенным образом способствовавшим его политической карьере. Во время президентских выборов 1986 г. общественности стали известны весьма нелицеприятные факты биографии кандидата от АНП, бывшего генсека ООН К. Вальдхайма. Последний в свое время утаил некоторые обстоятельства своей службы в вермахте, в том числе участие в качестве переводчика в допросах югославских и греческих партизан в 1942–1943 гг. Скандал приобрел международный размах, причем власти США и Израиля потребовали снятия Вальдхайма с выборов. Однако большинство австрийцев восприняли это как вмешательство из-за рубежа, как попытку поставить граждан своей страны, призванных в ряды вермахта, на одну доску с гитлеровскими военными преступниками. Все это вместе взятое помогло К. Вальдхайму обойти во втором туре кандидата от социалистов, причем лидеры АПС открыто призывали избирателей поддержать «честного австрийца». Именно голоса кандидата от АПС в первом туре — О. Скринци — дали Вальдхайму необходимое преимущество. Последнее обстоятельство также ставилось в вину Вальдхайму, который в течение всей своей шестилетней легислатуры оставался «изгоем» для значительной части международного сообщества.

Тема «исторической ответственности» за участие во Второй мировой войне активно использовалась пропагандистским аппаратом АПС и, прежде всего, самим Хайдером. По мнению германских политологов Х. Функе и Л. Ренсмана, его требование освободить нацию от коллективной вины за преступления нацизма, которая мешает развитию позитивной национальной идентичности, отвечала потребностям 75% австрийцев[26]. Однако и относительно «индивидуальной вины» Хайдер был настроен весьма благодушно. Так, в феврале 1985 г. он следующим образом охарактеризовал нацистского военного преступника — австрийца Редера, отбывавшего наказание в Италии за участие в казни местных партизан: «Это солдат, который во время войны выполнял свой долг перед родиной... А что до военных преступлений, то их совершали обе стороны, и не стоит накидываться только на немецких солдат»[27]. Отметим, что в своей дальнейшей политической карьере Хайдер неод-

нократно допускал подобные высказывания, что прочно закрепило за ним в общественном мнении реноме адвоката нацизма.

Некоторые его высказывания на исторические темы не только вызывали бурю негодования, но и имели для Хайдера более серьезные последствия. В 1989 г. Хайдер, после того как его партия, АПС, впервые в послевоенной истории победила на выборах в Каринтии, где до этого почти беспрерывно правили социал-демократы, стал главой местного земельного правительства. Выполнив ряд обещаний популистского характера (снижение цен на пользование электричеством, упрощение условий выделения займа на государственные квартиры), он выступил в июне 1991 г. на заседании ландтага с весьма амбициозным предложением — снижать размер пособия тем безработным, кто отказывается от вакансий, выделяемых биржей труда. Один из депутатов от СПА резко возразил ему, полагая, что такой план равносилен принудительной занятости, практиковавшейся в Третьем рейхе. Хайдер ответил социал-демократу в привычном для лидера АПС стиле аргументации: «Третий рейх проводил абсолютно правильную политику в области занятости, а вашему нынешнему правительству в Вене до него очень далеко»[28].

Поскольку в данном случае совпали две, явно неприемлемые и для австрийской политики и для международного престижа страны темы, то здесь свое слово сказали политические тяжеловесы — Федеральный канцлер и Федеральный президент Австрии. Ф. Враницкий официально потребовал отзыва Хайдера с поста главы земельного правительства, а К. Вальдхайм подписал соответствующий указ, опираясь на положения Конституции. Отметим, что лидер АПС лишь на несколько лет покинул этот пост, возвратясь на него после земельных выборов 1999 г.

Очевидные признаки радикал-национализма в «новом курсе» АПС создали Хайдеру определенную оппозицию в либеральном крыле партии. Предприниматели мелкого и среднего масштаба увидели в Хайдере фигуру, лишающую партию перспективы нового вхождения во власть. Не имея реальных шансов отодвинуть Хайдера от руля партийной машины, часть функционеров АПС во главе с вице-председателем партии Х. Шмидт в начале 1993 г. откололись от него. В их числе были пять депутатов парламентской фракции (всего АПС была представлена тогда в Национальном Совете 33 депутатами). На базе этих политиков была создана партия Либеральный форум, получившая на очередных выборах 1994 г. и на досрочных выборах 1995 г. в Национальный Совет соответственно 5,9 и 5,1 процента голосов избирателей. Форум полностью отмежевался от националистических

концепций Хайдера, четко обозначив себя как либеральную партию, вступив в соответствующие международные объединения либералов. Председатель партии Х. Шмидт была избрана в середине 90-х годов одним из вице-председателей Либерального Интернационала.

Бунт внутри партии не случайно совпал с важным этапом современной австрийской истории — вхождением страны в ЕС. Либералы вполне резонно полагали, что негативный политический имидж АПС Хайдера станет препятствием для полноценного сотрудничества с ней демократических стран Запада, что в экономическом плане опять-таки отразится на интересах части партийного электората, лишит провинциальных предпринимателей своей доли «европейского пирога». Явно претила либералам и антиевропейская риторика Й. Хайдера. Последний не считал своевременным вхождение страны в ЕС, ибо организация, по его словам, способствует выкачиванию из малых стран средств, не сопоставимых с их реальными экономическими возможностями. Кроме того, Хайдер делал особый акцент на критику европейской бюрократии, тормозящей любые здравые инициативы малых стран, подобных Австрии. Не обходил он вниманием и вопрос о суверенных правах страны в системе национальных институтов, ущемляемых существующей системой принятия решений. Хайдер апеллировал к австрийской провинции, утверждая, что земли будут обречены на роль европейской окраины, финансируемой ЕС по «остаточному принципу». Обыгрывая факт совмещения большинством участников ЕС членства в НАТО, Хайдер утверждал, что и Австрия должна, ради своей безопасности, также войти в этот блок, отказавшись от статуса нейтралитета.

Важным элементом хайдеровского антиевропеизма, совмещавшего в себе австрийскую и континентальную проблематику, была тема иммиграции. Хайдер полагал, что, став членом ЕС и, соответственно, шенгенской зоны, Австрия еще шире откроет двери для иностранцев, и так, по его словам, чрезмерно присутствующих в австрийском обществе. В данном вопросе он аккумулировал различные аспекты присутствия иностранцев в Австрии: социальный, культурологический, экономический и правовой. Надо сказать, что АПС здесь умело использовала как реально существующие проблемы, по которым правящая коалиция в 90-е годы не смогла дать убедительных и всесторонне взвешенных решений, так и свойственную части австрийцев историческую неприязнь к «чужакам». По данным некоторых социологических опросов, лишь 6% граждан соглашались с тем, чтобы иммигранты могли жить по своим собственным законам и обычаям. Абсолютное же большинство опрошенных считало, что приезжие должны принять местные правила и культуру. Апеллируя к этим слоям авст-

рийского населения, Хайдер предлагал для иммигрантов диллемму: либо ассимилироваться, либо быть депортированным из страны.

Важное место в антииммиграционной риторике Хайдера отводилось социальному аспекту. С учетом того, что в середине 90-х годов иностранцы составляли порядка 10% всех занятых в промышленном производстве[29], умело обыгрывалась тема увеличения проблемы занятости для коренного населения. По его словам, «300 тысяч лишних иммигрантов — это 300 тысяч безработных австрийцев»[30]. С учетом того, что в связи с модернизацией производственных структур безработица в Австрии действительно возросла, а предпринимателям порой было выгодно брать на вакантные места, не требующие высокой квалификации, людей, недавно переехавших в Австрию с иными, чем у австрийцев, материальными стандартами благополучия, — вся риторика Хайдера находила своего адресата. Не менее злободневным был и другой тезис лидера АПС: австрийское социальное государство не должно отдавать иммигрантам те средства, которые выделяются на пособия и социальные льготы австрийцам. «Эти люди, — заявлял он, — нам не нужны, и не надо тратить на них деньги»[31].

Свое воздействие на австрийского обывателя оказал и другой беспроигрышный аргумент Хайдера: приток иммигрантов ведет к ухудшению в стране криминогенной ситуации. Пресса АПС постоянно муссировала на первых полосах случаи участия неавстрийцев — прежде всего, турок и выходцев из бывшей Югославии — в различных преступлениях. Важное место тема «иммигрант — преступник» занимала и в предвыборных кампаниях различного уровня — от земельных до общеавстрийских и межевропейских. На плакатах и в листовках изображались грабители с явно восточным типом лица. На одном из таких плакатов в канун выборов в Национальный Совет (1990) обыгрывалась и «историческая» тема. Был изображен толстый турок, весь в золотых украшениях, едущий на шикарном «мерседесе» по Вене. Подпись под плакатом гласила: «500 лет назад мы отстояли Вену от турок. Неужели сегодня они все-таки нас захватили?» Электоральные результаты АПС конца 80–90-х годов XX века указывали, что совокупность всех субъективных и объективных обстоятельств способствовала очевидным поступательным успехам партии Й. Хайдера. На выборах в Национальный Совет АПС в 1987 г. получила 9,73% голосов; в 1990 г. — 16,63%; в 1994–1995 гг. — более 22%; наконец, в 1999 г. — 27,22%, причем несколько обошла одну из правящих партий — АНП. Добавим к этому, что, если до 1989 г. АПС никак не преуспевала на земельных выборах, то в последующие годы она была явным фаворитом в Каринтии, а к 1999 г. вошла вместе с АНП в ряд

земельных правительств. В целом показатели АПС на земельных выборах 90-х годов возросли с 22,5 до 28% местного электората.

Впечатлял и уровень поддержки электоратом Партии свободы на голосованиях, где основной была европейская тематика. Так, на референдуме по вопросу о вступлении в ЕС из трети электората голосовавших «против» сторонники АПС составили около 60%. На выборах в Европейский парламент, где лидеры АПС предлагали занять депутатам позиции «евроскептиков», эта партия собрала в 1996 г. 27,53% всех голосов электората, а в 1999 г. — 23,5%.

В 90-е годы наблюдалась определенная эволюция электората национал-радикалов. Наряду с традиционным для нее слоем мелких и средних предпринимателей АПС стала получать все больше голосов интеллигенции, «среднего класса» и даже в традиционно социал-демократической рабочей среде. Если первые две категории составляли в конце 90-х годов порядка 33% электората, то 47% были квалифицированными промышленными рабочими. Отметим и то, что к Хайдеру потянулся крупный австрийский капитал, традиционно поддерживающий АНП. Среди спонсоров избирательных компаний Хайдера 90-х годов мы видим алюминиевого магната Г. Тернауэра, владельца сети супермаркетов «Билла» В. Шалле, собственника одной из крупнейших в Европе фабрик по переработке бумаги Т. Принцхорна. В целом партия Хайдера явно не была стеснена в средствах на избирательные компании, в которые вкладывал деньги и сам миллионер Йорг Хайдер.

В период избирательных кампаний Хайдер зарекомендовал себя как мастер политического пиара. Осенью 1999 г. по телевидению Австрии демонстрировали ролик, где пышущий здоровьем лидер АПС то взбирался в альпинистском снаряжении на горную вершину, то демонстрировал пируэты на собственном самолете, то мастерски преодолевал горнолыжную трассу. Все это разительным образом контрастировало с роликами правящих партий, лидеры которых, к своему несчастью, оказались в канун выборов на больничной койке — В. Шюссель с простудой, а В. Клима с поврежденной ногой. Комментируя подобные казусы, пресса АПС иронизировала: «Ну разве могут слабаки возглавить Австрию в новом тысячелетии?»

Отметим, что и в теледискуссиях с лидерами соперничающих партий, и в других акциях, нацеленных на электорат, Хайдер умело строил свою тактику. Используя свою телегеничность, он не раз ставил в тупик своих оппонентов, показывал ведущим передачу журналистам их некомпетентность в конкретных вопросах, умело обходя те из них, которые не давали ему очков в теледуэлях. Рекламируя себя как политика, способного взять ответственность за судьбу государства, он ука-

зывал на определенные достижения в период его правления Каринтией, сравнивая успехи своей вотчины с явными просчетами венских коалиционеров. Стремясь успокоить демократический электорат, Хайдер даже извинился перед жертвами нацизма за свои прежние хвалебные эпитеты в адрес Третьего рейха и чрезмерное восхваление солдат вермахта, сделанные им в середине 90-х на собрании «ветеранов» войск СС. Признавал он и свои «юношеские заблуждения» относительно немецкости австрийцев. Более того, он брал на себя обязательства по защите интересов Австрии в Евросоюзе, обещая зорко следить за тем, чтобы нахождение страны в ЕС принесло ей пользу, а не вред. Смягчил он свою позицию и в иммигрантском вопросе, делая упор на необходимость «воспитывать», а не отчуждать новых граждан Австрии, которые в ряде сфер экономики могут принести ей пользу.

Полагая, и как выяснилось позже, не зря, что для коалиции в Австрии нет альтернативы, Хайдер в теледебатах с Шюсселем и Климой делал упор на те пункты программы АПС, которые совпадали с концепциями оппонентов. С АНП, полагал Хайдер, АПС роднят стремления уменьшить налогообложение предпринимателей, проводить дальнейшую приватизацию госсобственности, установить жесткий контроль над государственными расходами. Социал-демократам предлагалась совместная разработка мер по борьбе с безработицей, ряда реформ в социальной сфере. Стремясь заручиться поддержкой избирателей, выступавших за охрану экологии, Хайдер педалировал те меры в сфере защиты окружающей среды, которые обеспечили его родной Каринтии реноме одной из наиболее экологически благоприятных частей Австрии.

Совокупность обстоятельств объективного и субъективного характера позволили АПС и ее лидеру праздновать победу на осенних парламентских выборах 1999 г. Если АПС, обошедшая АНП (правда, всего на несколько сотен голосов), достигла лучшего результата за все время своего политического существования, то коалиционеры имели противоположные результаты. АНП и СПА получили наихудшие показатели за весь прошедший период парламентских выборов во Второй республике (26,9 и 33,4% соответственно). Часть электората СПА (порядка 3%) отошла к партии «зеленых». Что касается АНП, то она не смогла укрепить свои позиции за счет Либерального форума, часть электората которого вернулась к Партии свободы.

Результаты выборов стали шоком не только для Австрии, но и для Европы в целом, ибо Евросоюз понял, что диалог с новым членом ЕС будет иным, чем в период «большой коалиции». Да и сам этот вариант межпартийного сотрудничества оказался хотя бы на некоторое время не единственной формой отправления политической власти в Австрии.

2.3. Коалиция «черно-синих»

Арифметически и при новом раскладе сил бывшие коалиционеры — СПА и АНП — смогли бы вновь образовать правительственный союз. На руку такому ходу событий были и вполне толерантные взаимоотношения министров от обеих партий, прежде всего, их лидеров В. Климы и В. Шюсселя. Все это подкреплялось взаимодействием социальных партнеров — ведущих функционеров объединений работодателей и работополучателей. В то же время скрепы этого взаимодействия в последние годы «большой коалиции» ослабли, что было объективным следствием новой экономической ситуации, менявшейся после вступления Австрии в ЕС. Представители предпринимательских кругов посчитали, что именно они должны быть мотором интеграции страны в хозяйственный механизм объединенной Европы. В результате процесс согласования позиций в Паритетной комиссии постоянно затягивался, а в целом вопросы бюджетной политики решались почти исключительно в министерских кабинетах. По мнению Ф. Враницкого, в информированности которого относительно переговорного процесса при выработке бюджета не приходится сомневаться, обе стороны (предприниматели и профсоюзники) «были скорее не социальными партнерами, а социальными противниками»[32]. В этой ситуации ключевое значение приобретал пост министра финансов, вокруг которого (как, впрочем, и всегда) коалиционные партии вели достаточно острую борьбу.

Непреложным правилом «больших коалиций» было то, что министерство финансов находилось в руках партии, имевшей большинство в парламенте. Уже в период предвыборной борьбы осенью 1999 г. Народная партия ставила вопрос о том, что она желает в новой, возможной коалиции с СПА изменить этот порядок, получив для себя желанное министерство. Явно шантажируя партнера, лидеры АНП заявляли, что если они не окажутся по итогам выборов на первом месте, то вообще уйдут в оппозицию. А поскольку никто из стана СПА не говорил всерьез о возможном правительственном союзе с хайдеровцами, то было очевидно, что «народники» хотят во всех случаях зарезервировать себе в будущей коалиции место под солнцем.

Шокирующие итоги выборов сделали проблему власти в Австрии делом крайне сложным и щепетильным. Согласно сложившейся традиции президент страны (Т. Клестиль) поручил формирование правительства В. Климе как лидеру партии-победительницы. В первой половине января 2000 г. лидеры обеих партий в рамках традиционного

Коалиционного комитета обсуждали как персональный состав, так и программу будущего правительства. Однако АНП вела себя в период этих переговоров крайне амбициозно, выдвигая требования, явно неприемлемые для партнера, касавшиеся, прежде всего, перераспределения в свою пользу важных министерских портфелей. В результате уже к середине января стало ясно, что «большая коалиция» при таком составе парламента абсолютно нереальна.

Т. Клестиль оказался в очень сложной ситуации. Объявлять новые, досрочные, выборы, не исчерпав все возможности для создания функционирующего кабинета министров, было нельзя, да и вряд ли очередное голосование внесло бы существенные коррективы в расклад сил, разве что в пользу АПС, использовавшей бы тезис о сговоре «венских бонз», игнорирующих волю народа. Поэтому, после того как В. Клима категорически отказался продолжать торг с АНП, единственным вариантом было создание правительства АНП–АПС. В. Шюссель выполнил поручение президента с поразительной скоростью, проведя переговоры с ранее отрицаемым им партнером всего за две недели. Впрочем, по мнению Враницкого, эти переговоры уже велись втайне и тогда, когда АНП еще делала вид, что новый союз с СПА возможен[33]. Двадцать четвертого февраля 2000 г. президент Т. Клестиль привел к присяге новое правительство во главе с В. Шюсселем. Половина портфелей этого правительства (министров и статс-секретарей) была отдана деятелям Австрийской партии свободы. Наиболее ярким свидетельством отношения части населения к соучастию радикал-националистов во власти стали демонстрации противников «черно-синей» коалиции в Вене в начале февраля 2000 г. По данным полиции, в них приняли участие более 250 тыс. человек. Наиболее активной «группой протеста» были члены молодежных социал-демократических организаций и функционеры партии «Зеленых». В определенной степени эта форма внепарламентской оппозиции была адресована и Европе, полагавшей, что австрийцы — конформисты по своему национальному менталитету, неспособные к резким методам протеста. Резонанс в Австрии и Европе на формирование «черно-синей» коалиции был таков, что президент сделал все от него возможное, чтобы несколько омрачить праздник на улице Партии свободы*. Пользуясь своим конституционным правом, он вычеркнул из списка претендентов от АПС двух, с его точки зрения, весьма сомнительных кандидатов: Т. Принцхорна и Х. Кабаса. Далее,

---

* О реакции международной общественности на вхождение хайдеровцев в правительство см. подробнее в главе 3.3.

президент настоял на том, чтобы еще до приведения правительства к присяге была бы обнародована преамбула к коалиционному соглашению лидеров АНП и АПС — В. Шюсселя и Й. Хайдера, — по существу, обращенная не столько к гражданам Австрии, сколько к европейской общественности. В этом документе с претенциозным названием «Ответственность Австрии — будущее центра Европы» были осуждены все формы дискриминации, прежде всего, расизм. Лидеры партий заявили, что их правительство сохранит «нерушимую связь с традициями и ценностями, являющимися совместным наследием народов Европы», а также будет всячески охранять свободы, главенство закона, толерантность, подлинную демократию. Особо подчеркивалось, что партнеры берут на себя обязанность бороться с наследием «ужасающих преступлений национал-социалистического режима»[34].

Успокоить австрийскую и международную общественность должно было и то, что сам Й. Хайдер не вошел в новый правительственный кабинет. Вторым человеком в нем (вице-канцлером) стала С. Рисс-Пассер, которая, по инициативе Хайдера, была назначена на пост председателя АПС. Однако все это не означало ухода Хайдера из австрийской политики. Во-первых, он продолжал быть одним из фигурантов теневого «коалиционного комитета», где, по существу, обкатывались все персональные и принципиальные вопросы «черно-синего» правительства. Во-вторых, он сохранил за собой пост главы местной власти в Каринтии, вновь обретенный им после земельных выборов 1999 г. Бесспорной была и приоритетность фигуры Хайдера в собственной партии. Поэтому все происходившее зимой 2000 г. было расценено общественностью как маневр, приглушивший, но не снявший саму проблему соучастия радикал-националистов во власти*.

Программа «черно-синего» кабинета по основным экономическим и социальным направлениям не оставляла сомнений в ее достаточно четкой ориентации на интересы австрийских и зарубежных предпринимателей. Поставив перед собой амбициозную задачу — добиться консолидации государственного бюджета, сокращения его дефицита и объемов внешнего долга, — правительство стремилось достичь этих целей за счет экономии расходов на «социалку», общего увеличения

---

* Впоследствии некоторые политологи считали, что Хайдер поспешил сделать свою АПС «младшим партнером» в коалиции с АНП. По их мнению, сохранение «большой коалиции» могло бы еще больше дискредитировать правящие партии и дать шанс АПС стать после ближайших выборов первой, по электоральным показателям, партией Австрии. При этом была бы не исключена возможность получения Й. Хайдером канцлерского кресла.

налогов, приватизации крупных государственных предприятий. Для решения последнего вопроса были приняты поправки к закону об ЭИАГ (так называемый приватизационный АКГ), позволившие продолжить перевод государственной собственности в частные руки. В марте 2000 г. парламенту был предложен проект бюджета, в котором расходные статьи уменьшались на 15%, повышались ставки налоговых отчислений. Режим «жесткой экономии» предполагал очевидное ущемление интересов малоимущих граждан. Повышались отчисления от зарплат в пенсионные фонды, увеличивалась возрастная граница выхода на досрочную пенсию по стажу работы или вследствие частичной потери трудоспособности (до 56,5 лет для женщин и 61,5 года для мужчин). В какой-то степени эта новация погашалась продлением срока выплаты пособий по безработице с 52 до 78 недель. Двойственный характер носил и другой законопроект в социальной сфере. Была отменена выплата пособия за отпуск в случае увольнения. В то же время рабочим и служащим продлевали сохранение зарплаты в случае болезни с четырех до шести недель. Но болеть в Австрии становилось весьма накладно, ибо правительство сократило выплаты в фонды больничных касс, которые субсидировали пособия по возмещению временной потери трудоспособности. Антисоциальный характер ряда реформ был дополнен и мерами организационного характера. Согласно Закону о перераспределении полномочий в рамках федерального правительства были ликвидированы министерства по делам женщин и охраны окружающей среды; вопросы занятости, традиционно входившие в сферы министерства социальной политики, были переданы министерству экономики. Тема поддержания занятости на достаточно высоком уровне решалась теперь в зависимости от нужд разгосударствления. В частности, уже в период первого правительства АНП–АПС (2000–2002) была продана почти четверть акций телекоммуникационного концерна «Телеком Австрия», что привело к закрытию ряда местных телестанций и сокращению их персонала.

Реформы «черно-синей» коалиции не встретили понимания в кругах работополучателей. Объединение Австрийских профсоюзов (ОАП) и Рабочие палаты (РП) неоднократно выступали с критическими заявлениями по поводу тех или иных мер, планировавшихся или уже осуществленных правительством. Не выступая, естественно, против основной цели правительства — консолидации бюджета, — рабочие организации критиковали антисоциальные методы решения этой проблемы. ОАП и РП призывали правительство поддерживать с ними диалог в рамках партнерских институтов, не допуская роста социальной напряженности.

Не были полностью удовлетворены правительственной политикой и предпринимательские круги. В частности, Федеральная палата экономики Австрии резко выступила против начавшегося осенью 2000 г. повышения налогов на корпорации, которое, по мнению кабинета министров, необходимо для достижения сбалансированного бюджета. По некоторым оценкам, совокупное «финансовое обременение бизнеса» достигло к концу 2000 г. 15 млрд австрийских шиллингов[35]. Предприниматели требовали от правительства уменьшения обязательных для них взносов в фонды страхования и безработицы, изыскания этих средств из государственного бюджета, а не из частного сектора.

Стремясь каким-то образом сбалансировать бюджет и удовлетворить интересы различных слоев населения, правительство АНП–АПС разработало и намеревалось осуществить уже к концу 2002 г. налоговую реформу. Налоговые льготы должны были получить как работополучатели, так и предприниматели, для чего в бюджете был заложен весьма дорогостоящий проект, разработанный совместно министрами экономики (АНП) и финансов (АПС). Однако все карты планам правительства спутало мощное наводнение, охватившее летом 2002 г. ряд стран Западной и Центральной Европы, в том числе и Австрию. Общий ущерб от затопления многих населенных пунктов, находившихся в русле Дуная, не был точно определен (некоторые источники называют цифру в 4 млрд евро), однако для возмещения его государство должно было изыскивать дополнительные средства, срочно пересмотрев ранее планировавшиеся бюджетные ассигнования. В результате решено было отказаться от некоторой модернизации военно-воздушных сил Австрии и от проведения налоговой реформы в ранее намеченные сроки.

Эти меры были поддержаны министрами от обеих правящих партий, с чем категорически не согласились Й. Хайдер и большая часть руководства АПС. Хайдер настаивал на том, чтобы правительство и в чрезвычайных обстоятельствах выполнило бы принятые на себя обязательства, а средства для ликвидации последствий наводнения взяло бы из других статей бюджета. Ни коалиционные партнеры, ни собственные министры не поддержали этих требований. Тогда Й. Хайдер на чрезвычайном съезде АПС добился смещения С. Рисс-Пассер с поста председателя партии. Одновременно она под давлением Хайдера покинула должность вице-канцлера. Ушли из правительства и другие министры от АПС, в частности, К.-Х. Грассер, возглавлявший финансовое ведомство. Новые лица, назначенные Хайдером на места «отступников», не смогли договориться с АНП о продолжении

коалиции, ибо условием сохранения правительственного союза со стороны АПС оставалось требование проведения налоговой реформы. В результате коалиция АНП–АПС оказалась недееспособной, и были назначены новые, досрочные парламентские выборы.

Результат выборов, состоявшихся в ноябре 2002 г., был не менее неожиданным, чем то, что случилось осенью 1999 г. Партия свободы, так долго и упорно собиравшая свой электорат, откатилась по итогам всенародного голосования (к избирательным урнам пришло более 80% австрийцев, имеющих право голоса) на уровень 1986 г., получив немногим более 10% голосов. По общему мнению, такое резкое падение было следствием потери Й. Хайдером имиджа праведника, ибо политик, не проявивший заботы об интересах жертв наводнения, терял вотум доверия в народе. Вторым обстоятельством, ослабившим позиции АПС, был острый кризис в ее собственных рядах. В глазах избирателя она уже не выглядела сплоченной командой единомышленников. Электорат АПС по-своему оценил и то, что несмотря на равный с АНП удельный вес в правительстве, инициативой при проведении социально-экономических реформ всегда владели «народники»*, 36.

Последнее обстоятельство имело решающее значение и для неожиданно крупного успеха АНП (42,2% голосов), к которой перешла значительная часть неустойчивого электората АПС. В истории с финансированием ущерба от наводнения канцлер В. Шюссель и его команда сразу и безоговорочно приняли решение о пересмотре прежней бюджетной политики. Никаких колебаний на этот счет не было и в рядах АНП. Что касается других парламентских партий — СПА и «Зеленых», — то их показатели были несколько лучшими, чем два года назад (36,9 и 8,9% соответственно). Однако основным резервуаром пополнения были, скорее всего, голоса окончательно почившего в бозе Либерального форума.

Казалось бы, в новых условиях у В. Шюсселя появилась блестящая возможность разорвать коалиционные узы с опасным во многих отношениях партнером и вернуться на стезю многолетней практики сотрудничества с СПА. Однако в этом случае народники должны были уступить социалистам значительное число министерских портфелей и вообще пересмотреть целый ряд положений правительственной по-

---

* Нельзя не согласиться с мнением известного венского политолога П.А. Ульрама, считающего, что АПС «коалиция принесла скорее вред, ибо внутри этой правопопулистской партии начались разногласия, обусловленные неизбежным для любого пришедшего к власти популиста противоречием: оппозиционные популистские лозунги до выборов и ответственность правящей партии после выборов».

литики. Правда, и СПА не выражала тогда большого желания вновь сотрудничать с АНП, считая удобной тактику оппозиционной критики союза правых партий. Какое-то время в политических кругах Австрии рассматривался гипотетический вариант «черно-зеленой» коалиции, которая арифметически могла бы получить вотум доверия в парламенте. Однако лидеры австрийских «Зеленых» не нашли каких-либо приемлемых для них моментов в тех предложениях, которые поступили со стороны АНП. В результате единственным возможным вариантом для нового австрийского правительства было продолжение «малой коалиции» АНП–АПС.

И здесь решающее слово принадлежало Й. Хайдеру, который полагал, что новая команда функционеров АПС, отправленная на работу в правительство, будет более управляема, чем первые министры-«свободники». На пост вице-канцлера был предложен Г. Хаупт, заменивший С. Рисс-Пассер на посту председателя АПС. Кроме него в правительство согласно договоренностям в рамках «коалиционного комитета» вошли еще два министра-«свободника». Отметим, что в течение всей легислатуры правительства 2003–2006 гг. Хайдер неоднократно менял и кандидатов в вице-канцлеры, и министров коалиционного комитета. Как мы увидим, не менее серьезные перетряски коснулись и самой партии радикал-националистов.

Программа «черно-синей» коалиции не отличалась в основных чертах от того курса, который проводился в течение первых трех лет совместного правления этих партий. Речь шла о консолидации государственного бюджета, сокращении налогообложения работодателей, разработке проблемы занятости с целью недопущения роста числа безработных. Предполагалось уменьшить социальные расходы из государственной казны: повсеместно ввести плату за учебу в университетах, повысить долю работополучателей в страховых и пенсионных фондах, уменьшить другие социальные расходы государства. Правительство намеревалось получить доход от продажи в частные руки федеральной недвижимости, сделав акционирование главным инструментом ее модернизации.

Первым шагом нового правительства в социально-экономической сфере стало проведение пенсионной реформы. Трудовой стаж для получения полной пенсии должен был возрасти с 40 до 45 лет, а возрастной порог для мужчин — с 59 до 65 лет. Параллельно предполагалось увеличить долю самофинансирования пенсионного фонда. Правительство оперировало данными, согласно которым процесс старения австрийского общества вскоре мог привести к ситуации, когда число работающих будет равно числу пенсионеров. Все это, однако, не убе-

дило организации работополучателей. ОАП и РП выступили с совместным заявлением, в котором обвинили правительство в намерении переложить структурные хозяйственные проблемы на плечи трудящихся. В этом обе организации нашли поддержку у СПА. В апреле 2003 г. социалисты заявили о необходимости отсрочить проведение пенсионной реформы до того, как в Австрии число безработных понизится до 200 тыс. человек.

В условиях острого социального конфликта и нежелания правительства прислушаться к мнению одного из «социальных партнеров» ОАП решилась инициировать массовые акции протеста, которые не были типичны для Австрии за последние пятьдесят с лишним лет. В мае и июне 2003 г. профсоюзы фактически провели всеобщую забастовку, сопровождавшуюся демонстрациями в Вене и других крупных городах страны. Не работал транспорт, не выходили ежедневные газеты, бастовали школьники и студенты. Правительство достаточно жестко отреагировало на эти события. В. Шюссель назвал участников акции «бунтовщиками» и нарушителями общественного порядка; чиновникам под угрозой увольнения было запрещено принимать в них участие. Правда, выяснилось, что в правительстве нет единой точки зрения на некоторые детали пенсионной реформы. В частности, АПС считала, что получающие менее 1 тыс. евро в месяц должны быть освобождены от выплат в пенсионный фонд. Партия свободы была против пенсионных льгот высокооплачиваемым категориям, работающим по найму. Следуя своей популистской тактике, Хайдер требовал от АНП уступок, не исключая возможности расторжения коалиционного пакта. Он также предлагал вынести пенсионную проблему на всенародный референдум, не получив, однако, поддержки в этом вопросе ни у правительства, ни у оппозиции. Однако кое-чего недовольным планами пенсионной реформы все-таки удалось добиться. В частности, сроки повышения трудового стажа и ухода на пенсию было решено ввести не в 2010, а в 2015 г. Закон был дополнен положением о «частных пенсиях», целиком выплачиваемых предпринимателем. Было также решено, что с 1 января 2005 г. каждый работающий по найму получит доступ к расчетам относительно будущей пенсии, сможет апеллировать к работодателю в случае каких-либо неувязок.

Предметом достаточно резких споров внутри коалиции стал и вступивший в силу с 1 января 2006 г. «Закон об иностранцах». АПС предлагала не только усилить контроль на границе, дабы воспрепятствовать проникновению нелегалов, но и высылать из Австрии тех находящихся на законных основаниях граждан других государств,

которые в течение определенного срока оставались без работы. АПС мотивировала это заботой о «коренных» австрийцах, которые недополучают социальные пособия, идущие в карман неработающим иностранцам. АНП, со своей стороны, пошла на чисто юридическое решение этого вопроса, сделав упор на усложнение процедуры получения разрешения для пребывания в стране и увеличение бюрократических препон для въезда в Австрию. Теперь иностранцы должны не только подать заявку на иммиграцию, но и приложить к ней доказательство своей материальной обеспеченности, справку о медицинском страховании на родине. Также была повышена «планка» требований для прибывающих в страну членов семей иммигрантов. Между тем к моменту вступления данного закона в силу в стране проживало более одного миллиона иммигрантов, т. е. почти 15% всего населения страны.

Помимо несогласованности позиций по ряду вопросов правительственной политики, АПС доставляла старшему партнеру по коалиции немало хлопот и в плане персональных перемен в составе кабинета министров. Некоторые назначения никак не согласовывались даже в рамках Коалиционного комитета. Так, в октябре 2003 г. АПС выдвинула в вице-канцлеры Г. Горбаха, отозвав с этого поста Г. Хаупта. До января 2004 г. последний возглавлял министерство социального обеспечения, когда также неожиданно был заменен на этом посту У. Хаубнер, которая формально занимала пост председателя АПС, фактическим руководителем которой был все тот же Й. Хайдер. Все эти перетасовки происходили на фоне постоянной череды поражений АПС на земельных и прочих выборах. В частности, на выборах в Европарламент (июнь 2004 г.) партия получила лишь немногим более 6% голосов избирателей против 23% в 1999 г.

В апреле 2005 г. Й. Хайдер решил начать новый этап в своей политической карьере. С учетом того, что во многих земельных организациях АПС росло число недовольных его авторитарными методами правления, Хайдер пошел на создание новой партии, полагая, что бренд «Австрийская партия свободы» уже не может принести ему политических дивидендов. На съезде в Зальцбурге он объявил о создании партии «Союз за будущее Австрии» (СБА). В ее руководство (председателем был избран, естественно, сам «отец» СБА) вошли все члены правительства от бывшей АПС и бóльшая часть ее парламентской фракции. Программа новой партии значительно отличалась от того, что было раньше зафиксировано в ее документах. Стремясь закрепить за СБА имидж «либеральной» партии, программа делала упор на принципы социальной рыночной экономики, обходящейся без государст-

венного вмешательства, семейных ценностей и личных свобод. В документе выражалась поддержка процессу европейской интеграции и дальнейшему укреплению Евросоюза. В программу был включен пассаж об обеспечении прав национальных меньшинств. Й. Хайдер предложил АНП считать СБА преемницей «старой» АПС и продолжить коалиционное сотрудничество. Однако на создании СБА политические маневры Й. Хайдера не закончились. В октябре 2005 г. он подал в отставку с только что полученного «нового» поста, мотивировав это необходимостью сосредоточить свои усилия в родной Каринтии. На этом месте его заменил В. Вестенталер.

Очередные парламентские выборы 1 октября 2006 г. свидетельствовали, что шестилетнее правление АНП с «партиями» Й. Хайдера не укрепило ее электоральных позиций. Утратив почти восемь процентов голосов избирателей, «народники» заняли по итогам выборов лишь второе место, уступив пальму первенства социал-демократам. Впрочем, разрыв между гигантами австрийской политики составил всего 1% голосов, причем СПА по сравнению с выборами 2002 г. даже лишилась поддержки 1,5% избирателей. Другим, несколько неожиданным сюрпризом стало сохранение в парламентском корпусе Австрии депутатов от АПС (11,2%) и от нового СБА (4,3%), при этом впечатлял каринтийский результат СБА — более 25% голосов избирателей. Укрепили свои позиции австрийские «Зеленые», прирастив более 2% голосовавших. Правда, все эти результаты следовало рассматривать с учетом того, что в выборах приняло участие почти на 9% меньше имеющих право голоса, чем в 2002 г.

Уже первые прикидки возможного состава будущего правительства не давали наблюдателям иного прогноза, чем ожидание формирования новой «большой коалиции» — социал-демократов и Австрийской народной партии с доминированием в нем СПА. Однако, как показали последующие события, в политике не все можно решать с помощью чисто арифметических действий.

2.4. СПА: неустойчивое лидерство

Хотя перевес СПА относительно АНП и не выглядел впечатляющим, тем не менее он логически вытекал из результатов выборов разного уровня середины первого десятилетия XXI века. Все они четко указывали на определенную тенденцию, основным показателем которой было электоральное превосходство социал-демократов над «народниками».

Таблица 2.1

Партии	Земельные выборы 2004–2005 гг., % голосов				Выборы в Европарламент 2004 г., % голосов	Президентские выборы 2004 г., % голосов
	Зальцбург	Каринтия	Штирия	Вена		
СПА	45,4	38,4	41,7	49,0	33,4	52,4
АНП	37,9	11,6	38,4	18,7	32,7	47,6

Источник: материалы ИТАР-ТАСС.

Безусловно, находясь в оппозиции и занимая роль конструктивных критиков, социал-демократы набирали очки, которые и положены крупной партии, отстраненной от властных полномочий, четко определяющей «болевые точки» политики стоящих у руля государственной машины, тем более что АНП делила власть с партией человека, подвергнутого остракизму международным сообществом. Однако умело раскрученный социал-демократической пропагандой «феномен Хайдера» был лишь одним, хотя и важным, козырем оппозиции. СПА смогла убедить часть электората, что без ее участия в правительстве стала давать сбои система социально-политического партнерства, которая исторически определяла границы в перманентном соперничестве работодателей и работополучателей. Вышедший на улицы конфликт вокруг пенсионной реформы свидетельствовал об ошибочности курса на отстранение профсоюзов и поддерживающей их требования СПА от решения острых проблем традиционными методами «круглого стола».

Активизация СПА в оппозиционный период, причем в тех формах, которые ей не были присущи, стала одним из результатов сдвигов во внутрипартийной жизни, которые произошли после отстранения социал-демократов от власти. На смену «поколению менеджеров», наиболее яркими представителями которого были Ф. Враницкий и В. Клима, пришли функционеры, ранее возглавлявшие молодежные, женские, проэкологические организации СПА, традиционно придерживавшиеся в партии взглядов, подпадавших под категорию «левых». Если в период нахождения социал-демократов у власти они в основном были заметны на поприще внутрипартийных дискуссий, внося определенный вклад в составление программных документов, то в начале

XXI в. у них появилась уникальная возможность показать на практике свои возможности как политиков.

Процесс смены поколений обозначился уже в начале 2000 г., когда на внеочередном съезде СПА на пост председателя партии был выдвинут бывший лидер Социалистической молодежи Австрии А. Гузенбауэр. Нетипичным для партии, лидерами которой всегда становились представители «умеренного» крыла СПА, было и то, что Гузенбауэр происходил из рабочей среды, не был венцем (родился в 1960 г. в г. Санкт-Пёльтен). С 16 лет он состоял в рядах соцмолодежи. Он не только получил высшее образование, но и вскоре после окончания университета стал доктором философских наук. Несмотря на молодость, будущий канцлер Австрии имел богатый опыт работы в высших партийных инстанциях. Он всегда был резко критически настроен к руководству СПА, полагая, что последнее не согласует свою политическую позицию с принципами социал-демократии. По этому поводу Ф. Враницкий в своих мемуарах вспоминает, что в конце 80-х годов А. Гузенбауэр, выступая на заседании Правления СПА, «требовал от него больше социализма в политике»[37]. Не менее радикальных взглядов придерживался и другой бывший молодой социалист — Й. Чап. Еще в начале 80-х годов он прославился тем, что открыто обвинил в коррупции тогдашнего лидера СПА в Бургенланде Т. Кери. Именно Чап на парламентских выборах 1983 г. сломал сложившуюся традицию списочного представительства депутатов парламента, получив более 60 тыс. прямых голосов избирателей Вены, и прошел таким образом в депутаты парламента. В начале 2000-х годов Й. Чап возглавил парламентскую фракцию СПА. Несколько забегая вперед, отметим, что в новом коалиционном правительстве СПА — АНП появились и другие узнаваемые фигуры из числа бывших функционеров Социалистической молодежи (Э. Бухингер, Б. Праммер, М. Бергер, К. Шмид).

Новым стилем новой команды лидеров СПА стал пересмотр отношения партии к кандидатуре президента страны. В 2004 г. впервые за десятилетия кандидатом стал активный политик, имеющий авторитет как в социал-демократическом движении, так и в стране в целом. Таковым был Х. Фишер, сподвижник Б. Крайского, человек, чья порядочность, строгое следование нормам морали снискали ему всеобщее уважение. Взгляды Фишера во многом совпадали с позицией команды выходцев из Социалистической молодежи, пришедшей на смену поколению менеджеров и финансистов. В этой связи стоит обратить внимание на один из пассажей инаугурационной речи президента Х. Фишера: «Я решительно поддерживаю необходимость осу-

ществления реформ. Однако усилия по преобразованию общества с одной стороны и усилия в поддержку справедливости — с другой, должны быть равнозначны»[38]. Адресатом этого высказывания был тогдашний кабинет В. Шюсселя, завязший, как мы помним, в решении непопулярной в народе пенсионной реформы. Новый президент Австрии, сославшись на «справедливость», фактически подтвердил свою верность «основным ценностям» социал-демократии — свободе, справедливости, солидарности.

Поручив А. Гузенбауэру как лидеру партии, занявшей первое место на парламентских выборах 2006 г., начать процесс формирования правительства, Х. Фишер вполне реалистично видел всю сложность этой задачи. Конечно, СПА было бы проще найти общий язык с партией «Зеленых», однако суммарно голоса обеих партий не имели большинства в Национальном Совете. Поэтому в Австрии с октября 2006 г. начался трехмесячный тур переговоров социал-демократов с АНП. В процессе формирования правительства сплелись воедино и дележ министерских портфелей, и согласование общего курса правительства, что, учитывая противостояние партий в последние шесть лет, стало далеко не легким делом.

Будущие партнеры по коалиции придерживались противоположных взглядов по целому ряду проблем. Так, социалисты, сохраняя верность концепциям оппозиционного периода, требовали пересмотра пенсионной реформы, отмены принятого голосами АНП–АПС закона о плате за обучение в вузах, требовали также отказаться от закупки для австрийской армии истребителей «Еврофайтер», не спешить с дальнейшей приватизацией госсобственности. АНП настаивала на прежнем курсе в этих вопросах, периодически прерывая переговоры в «коалиционных комитетах», давая понять лидерам СПА, что «народники» могут поискать других партнеров. Правда, последний тезис не выглядел убедительным, ибо «другие партнеры» — АПС и СБА — находились в состоянии открытой взаимовраждебности и не были готовы примириться даже ценой возвращения во власть.

В итоге компромисс между СПА и АНП был достигнут, причем социал-демократы пошли на уступки как в персональном, так и в принципиальных вопросах. В ведении АНП оказались два важнейших министерских поста: экономики и финансов. Если Минфин возглавил вице-канцлер В. Мольтерер, ставший после отставки В. Шюсселя лидером АНП, то пост министра экономики и труда занял А. Бартенштайн, резко критикуемый социал-демократами в период оппозиции. Отметим, что во время переговоров АНП не пошла на передачу «трудовых вопросов» в сферу обязанностей министерства социальных дел,

которое возглавил социал-демократ Э. Бухингер. Народная партия сохранила за собой контроль также за министерствами иностранных и внутренних дел. Как следовало из программного заявления А. Гузенбауэра, коалиция не предполагала идти ни на какие радикальные преобразования в экономической и социальной сферах, занимаясь, прежде всего, стабилизацией государственного бюджета. Была обещана крупная налоговая реформа, социальные параметры которой не были, однако, уточнены. В самой общей форме А. Гузенбауэр сказал о желании правительства улучшить системы пенсионного обеспечения, здравоохранения, школьного и высшего образования.

Относительно последней проблемы Гузенбауэр сообщил о компромиссном решении. Хотя введенная прежним правительством плата за обучение не будет отменена, однако она не будет повышаться, а студенты смогут погасить долг перед государством, отработав определенное количество часов в сфере социальной помощи. Некоторый компромисс был достигнут по теме модернизации военно-воздушных сил Австрии; этот вопрос был передан в специально созданный парламентский комитет. Отметим, что ранее, в конце 2006 г., АНП даже прервала коалиционные переговоры с СПА, когда социал-демократы настаивали на создании такого органа.

В целом начало работы коалиции было встречено в кругах АНП со сдержанным оптимизмом. Иначе повели себя сторонники СПА. В день приведения к присяге правительства у ее резиденции — Хофбург — собралось несколько тысяч членов молодежных организаций СПА, других объединений левого и левацкого толка. Они обвинили социал-демократов в предательстве интересов молодежи и студентов, неспособности занять принципиальную позицию в процессе создания «большой коалиции». Знаковым стал и демонстративный выход нескольких десятков членов Союза социалистических студентов Австрии из рядов этой организации.

По мере продвижения лидеров СПА на путях компромисса с партнером по коалиции недовольство в партии социал-демократов все более усиливалось. В начале лета 2008 г. ряд земельных организаций открыто поставили вопрос об отставке А. Гузенбауэра с поста председателя партии. Ему инкриминировались проведение правительством ряда мер антисоциального характера, неспособность принципиальной защиты традиционных социал-демократических ценностей, в чем, как уже говорилось, упрекал в свое время Ф. Враницкого А. Гузенбауэр. На заседании правления СПА в середине июня 2008 г. Гузенбауэр вынужден был передать пост председателя партии В. Файману — одному из министров своего кабинета. В то же время Гузенбауэр получил от

членов правления вотум доверия для исполнения канцлерских обязанностей. Также было подтверждено, что он на очередных парламентских выборах вновь возглавит общеавстрийский партийный список.

Неформальные перестановки в руководстве СПА дали «народникам» повод к разрыву коалиции. Лидеры АНП пафосно декларировали свое нежелание продолжения «большой коалиции» в период персональных разборок в стане партнера. Они сочли, что авторитет социалистов падает в промежуточных слоях австрийского электората. Свою роль в этой тактике сыграл и судебный процесс над обвиненными в мошенничестве и коррупции руководителями одного из крупнейших австрийских банков «БАВАГ». Последний, являвшийся донором австрийских профсоюзов, был тесно связан с социал-демократической партией, финансируя, в частности, многие ее избирательные компании. Показательно, что именно 8 июля, на следующий день после вынесения венским земельным судом приговоров по «делу "БАВАГ"», председатель АНП официально объявил о прекращении участия своей партии в коалиционном правительстве.

В связи с тем, что все другие представленные в парламенте партии, исходя из надежды на усиление своих позиций, также высказались за досрочные выборы, вопрос об их проведении осенью 2008 г. был практически решен. Подобный поворот событий оказался неожиданным для лидеров СПА. В результате А. Гузенбауэр не счел возможным возглавлять список партии на этом этапе политической жизни страны, уступив роль лидера тем, кто вольно или невольно способствовал ослаблению его партийных и государственных позиций.

Итоги состоявшихся 28 сентября 2008 г. выборов в Национальный Совет оказались уникальными для всей послевоенной истории Австрии. Хотя социологические службы и предсказывали возможность ослабления электоральных позиций ведущих партий страны — СПА и АНП при одновременном усилении радикал-националистов из АПС и СБА, однако результаты народного волеизъявления превзошли все ожидания. Оба политических монстра Второй республики получили наименьшую с 1945 г. поддержку у избирателей, соответственно 29,7% — СПА и 25,6% — АНП. В результате социал-демократы по сравнению с выборами 2006 г. не досчитались 10 мест в парламенте, а «народники» — 16 депутатских мандатов. Два места потеряла «Зеленая альтернатива» (9,8%).Ровно на такое количество новых парламентариев возросли фракции АПС (18% и 35 депутатов) и АСБ (11% и 21 депутат). Остальные участники скоротечного избирательного спринта, в том числе и рассчитывавший вернуться в парламент Либеральный форум, не смогли преодолеть 4%-ный порог парламентской

легитимности. Обратила на себя внимание и относительно низкая явка избирателей — 71,5%, хотя в канун выборов парламент законодательно понизил избирательный ценз, предоставив возможность голосовать 16-летним гражданам Австрии.

Вердикт австрийского электората явно указывал на ослабление доверия к правящим партиям, традиционная коалиция которых напоминала не деловое сотрудничество, а перманентную склоку по подчас второстепенным вопросам. На некоторые же актуальные проблемы, такие, как функционирование экономики в условиях противоречивых тенденций в Евросоюзе, различные аспекты социальной политики, отношение к все возраставшему потоку иммигрантов свои, казавшиеся более аргументированными, ответы давали радикал-националисты. Последним, освободившимся на два года от правительственной ответственности, действовавшим двумя отрядами (что помогло им привлечь на свою сторону колеблющийся электорат), удалось нарастить политическую мускулатуру. Возвращение Й. Хайдера на политическую арену в условиях очевидного «кризиса личностей» в рядах СПА и АНП также явилось дополнительным аргументом для тех австрийцев, кто ожидал перемен в альпийской республике.

Перед президентом Австрии Х. Фишером стояла непростая задача, определенная ему Конституцией: способствовать скорейшему формированию правительства. Для него было очевидно, что наилучшим вариантом с учетом все же сохранявшегося большинства у СПА и АНП в Национальном Совете будет воссоздание «большой коалиции». Тем более, что вконец разругавшиеся А. Гузенбауэр и Й. Мольтерер оставили, первый в канун выборов, а второй — буквально на следующий день после провальных для АНП итогов, посты лидеров. Мольтереру на смену пришел министр сельского хозяйства Й. Прёль, с которым у возглавлявшего транспортное ведомство в коалиции социалиста В. Файмана сложились вполне деловые отношения. Последний как лидер ведущей по итогам выборов партии и получил от президента мандат на формирование кабинета министров.

Коалиция СПА–АНП казалась неизбежной также и потому, что в стане радикал-националистов не было единства. Все разговоры о возможности нового объединения АПС и СБА упирались в персональный конфликт лидеров партий — К.-Х. Штрахе и Й. Хайдера. Однако трагическая гибель последнего в автокатастрофе две недели спустя после выборов внесла определенные коррективы в расклад политических сил. Замаячила перспектива воссоединения радикал-националистических партий, которые в таком случае имели бы 56 мандатов в Национальном Совете, обойдя по этому показателю

АНП (50 мандатов) и вплотную приблизившись к СПА (58 мандатов). Возникал и вариант воссоздания «черно-синей» коалиции, тем более что опыт такого союза уже обогатил австрийскую политическую историю XXI века. Все это осложняло ход переговоров между СПА и АНП, которые и так были отягощены противоречиями, всегда разделявшими партии, ориентировавшиеся на различные социальные слои и группы населения Австрии. Тем не менее в конце ноября 2008 г. обе партии договорились о составе правительства. При этом АНП, как и в кабинете А. Гузенбауэра, получила важные министерства — экономики, финансов, юстиции, иностранных дел. С учетом обозначившейся экономической рецессии и сложностей евростроительства эти посты не сулили их владельцам спокойной жизни.

Наибольший ущерб кризис нанес банковской системе страны. Прежде всего пострадали филиалы австрийских банков в странах Восточной Европы. Суммарно ущерб оценивали в 200 млрд евро. Возросла и безработица, хотя и в меньшем объеме, чем у соседей по ЕС. Отметим, что в период кризиса правительство смогло избежать внутренних раздоров. По словам В. Файмана, «согласованные действия всегда лучше, чем конфронтация»[39]. В этом отношении, считал канцлер, его кабинет отличался в лучшую сторону от правительства однопартийца А. Гузенбауэра. Время должно было подтвердить или опровергнуть этот вывод. Однако уже выборы в Европарламент в июне 2009 г. показали, что маятник соотношения сил внутри коалиции качнуло в сторону АНП (см. с. 111). Это подтверждало временный характер лидерских правительственных позиций СПА.

Глава 3. Австрия и европейская интеграция

В июне 1994 г. на греческом острове Корфу был подписан документ о вхождении в Евросоюз очередных кандидатов — Швеции, Финляндии и Австрии. Членами этой организации становились три нейтральных европейских государства, не входивших в блок НАТО, три государства, длительное время стремившиеся приобщиться к мощной экономико-политической группировке и осуществлявшие свои замыслы в условиях новой фазы интеграционных процессов, обусловленных не только экономическими, но и политическими обстоятельствами, главным среди которых был крах «реального социализма» в Европе. У каждой из них

был особый путь в ЕС. Австрийский же случай был еще более специфичным, ибо здесь переплетались обстоятельства различного свойства, тесно связанные с ролью и местом Австрии в послевоенной Европе.

3.1. Долгая дорога в Евросоюз

Не пересказывая уже упоминавшийся в разделе 1.3 процесс вхождения Австрии в ЕАСТ и последующие переговоры о присоединении членов этого союза к «старшему брату» — ЕЭС, отметим лишь последний этап на обозначенном длительном пути. Начало ему положило сделанное в конце января 1987 г. заявление австрийского правительства о приоритетности для страны ее участия в развитии европейского интеграционного процесса. Спустя несколько дней после принятия этой декларации была создана «Рабочая группа по европейской интеграции», членами которой стали не только ряд федеральных министров, но также земельные власти, представители Австрийского национального банка, профсоюзных и предпринимательских объединений. Такой широкий состав группы свидетельствовал о серьезности намерений Вены продолжить поиски путей в сфере европейской интеграции с учетом мнения всех заинтересованных сторон. Правительство Враницкого вменило в обязанности «Рабочей группе» детальное изучение всех особенностей ЕЭС, их совместимости с законами Австрии, а также выработку конкретных предложений по интеграционным мероприятиям.

На основании рекомендаций «Рабочей группы» правительство Австрии два года спустя после начала ее работы смогло предложить обеим палатам парламента (апрель 1989 г.) своего рода концептуальное видение перспектив страны в интеграционном процессе. Акцент был сделан на полноценное участие Австрии во внутреннем рынке ЕЭС, которое может быть достигнуто только через членство в Союзе. Тем самым оставались в прошлом планы ассоциативных связей через ЕАСТ или каких-либо двусторонних соглашений с ЕЭС. Концепция Федерального правительства предполагала недолгую по срокам перспективу подачи заявки на вступление в Сообщество. Отметим, что обе палаты парламента — Федеральный и Национальный Советы — поддержали правительство, дав ему карт-бланш на активизацию процесса присоединения страны к ЕЭС.

Заявка Австрии на вступление в Европейское сообщество была передана в Совет министров ЕЭС уже в июле 1989 г. Последний без особых промедлений поручил Комиссии ЕЭС разработать так называемое предварительное уведомление («Авис») в связи с заявкой

Австрии. Однако прошло еще два года, пока такой документ был подготовлен. Правда, на то были объективные причины. В этот период шло согласование статей будущего Маастрихтского договора, означавшего принципиально новый этап европейских интеграционных процессов. Кроме того, ЕЭС, а также ЕАСТ, членом которого, как известно, была и Австрия, готовили одновременно договор о создании Европейского экономического пространства (ЕЭП). В конце июля 1991 г. предварительное уведомление было обнародовано. Из него следовало, что комиссия ЕЭС положительно восприняла австрийскую заявку. Более того, некоторые акценты, сделанные в «Avis», говорили о заинтересованности ЕЭС в будущем члене интеграционного объединения. В частности, отмечалось, что вступление Австрии в Сообщество принесет ему пользу с точки зрения экономики, валютной и бюджетной политики. Австрия была даже поставлена выше, чем другие соискатели мест в Союзе. Согласно «Avis» существующий в настоящее время в Австрии уровень экономической интеграции не достигнут ни одним из других государств-претендентов. Важнее был и политический контекст вхождения Австрии в ЕЭС, ибо она находится в «центре строительства Новой Европы»[40].

Таким образом, ЕЭС констатировал важность не только чисто экономических, но и политических выгод членства Австрии, имея в виду возможность подключения к Союзу других стран Восточной Европы — соседей Австрии, в которых к лету 1991 г. произошли необратимые перемены в социально-политическом устройстве. С учетом того, что и СССР уже не был ярым противником расширения ЕЭС, а после его распада и страны-наследницы стали искать собственные пути сотрудничества с интегрированной Европой, у Австрии, по существу, не было внешних препятствий для вхождения в организацию, которая после подписания Маастрихтских соглашений (1992) стала называться Европейским союзом.

Впрочем, было одно, во многом чисто формальное, препятствие для вхождения Австрии в ЕС. Согласно Маастрихтским договоренностям членами Союза могут быть страны, не имеющие взаимных претензий по территориальным или пограничным вопросам. У Австрии же проблемы, подходившие под это определение, имелись с соседней Италией. Они касались комплекса вопросов о Южном Тироле — австрийской территории, перешедшей к Италии по Сент-Жерменскому (1919) мирному договору. В течение всего послевоенного периода обе страны не могли договориться о статусе этой территории, большинство населения которой составляли немецкоязычные жители. При этом Австрия даже подавала специальные заявления в ООН, содержавшие

претензии к южному соседу в ущемлении итальянскими властями прав немецкоязычного этноса. Со своей стороны, Италия всячески игнорировала попытки Австрии достичь двусторонних соглашений с ЕЭС. Лишь на рубеже 80–90-х годов консенсус был достигнут, все спорные вопросы благополучно разрешены; Австрия отозвала из ООН все заявления прошлых лет. Специальное соглашение Италии и Австрии сняло, помимо прочего, итальянское вето на вступление Австрии в интеграционное объединение, созданное на базе прежнего ЕЭС.

Переговоры между официальными представителями ЕС и австрийской делегацией продолжались в Брюсселе более года, с февраля 1993 г. по март 1994 г. В состав австрийской делегации были включены в равной пропорции члены кабинета министров от обеих партий. Австрийских переговорщиков возглавлял министр иностранных дел А. Мок; кроме него АНП была представлена тогдашним министром экономики В. Шюсселем и министром сельского хозяйства Ф. Фишлером. Со стороны СПА в делегации были министр финансов Ф. Лачина, министр транспорта В. Клима и государственный секретарь Б. Эдерер. Разнопартийность отнюдь не мешала австрийской делегации выступать с согласованных позиций, особенно в тех вопросах, которые вызывали разногласия с руководством ЕС. Эти переговоры дополнялись посольскими контактами, которые с австрийской стороны вел посол Австрии при ЕС социалист М. Шойх. Отметим и то, что о ходе переговоров постоянно информировались депутаты Федерального и Национального Советов. Специальный блок информационных сообщений регулярно отправляли земельным органам власти и социал-партнерским инстанциям.

Наиболее сложным в процессе переговоров был вопрос об «альпийском транзите» — потоке грузоперевозок стран ЕС через территорию Австрии. Австрийскую делегацию особенно беспокоила проблема: как отразится на экологически чистых районах страны резкое увеличение потока автоперевозок. Со своей стороны, французские участники переговоров хотели бы получить от Австрии гарантии того, что она поможет в транспортировке французских товаров, в случае если Швейцария не позволит их провозить по своей территории. В итоге был заключен специальный договор о транзите, гарантировавший безопасность прохода транспорта по территории Австрии и выполнение ЕС соответствующих норм австрийского экологического законодательства. Не без проблем были решены и другие спорные вопросы: о квотах на австрийскую сельскохозяйственную продукцию в странах ЕС и о перемещении граждан Австрии в границах Союза. Отметим и важную черту самого характера переговоров. Они подчас затягивались далеко за полночь,

а продолжались на следующий день с 10 часов утра. Спешка, вызывавшая порой недоумение у членов австрийской делегации, объяснялась представителями ЕС тем, что переговоры следовало завершить не позднее марта 1994 г., для того чтобы их одобрил Европарламент, очередная легислатура которого заканчивалась в мае того года. Отметим, что в таких же условиях вели свои переговоры в Брюсселе два других соискателя — Швеция и Финляндия.

Первого марта 1994 г. министр иностранных дел А. Мок официально объявил о завершении переговоров и согласовании всех статей договора о вступлении Австрии в Евросоюз. Остановимся на некоторых наиболее спорных статьях этого документа. Так, в нем были зафиксированы особые условия для сбыта австрийской сельхозпродукции, цены на которую были выше, чем в Евросоюзе. За австрийскими крестьянами было закреплено право сохранять в течение 10 лет прежний уровень цен, переходя на общеевропейский в случае, если это приносит им выгоду. Кроме того, ЕС обязался оказывать австрийским крестьянам финансовую поддержку для создания экологически чистой сельхозпродукции. ЕС гарантировал сельскому хозяйству Австрии ряд защитных мер в случае непредвиденных сложностей на рынке производимых ими товаров. В дополнение к ранее сказанному о транзитном режиме для Австрии отметим, что проблема неблагоприятных для экологии выбросов вредных веществ решалась в долгосрочном плане — с возможностью пересмотра конкретных цифр в зависимости от результатов экологических экспертиз. Был также зафиксирован и другой важный аспект транспортной проблемы: прокладывание туннелей в альпийской зоне разрешалось лишь с согласия всех заинтересованных сторон, в данном случае Италии, Германии и Австрии. Экологический момент был зафиксирован и в вопросе застраивания австрийской территории промышленными объектами других стран — членов ЕС. Последние должны были возмещать ущерб, нанесенный Австрии в результате таких действий.

Для вступления Соглашения в силу Австрия должна была соблюсти ряд процедурных моментов. Во-первых, нужно было получить одобрение обеих палат Федерального Собрания. Им был предложен Федеральный конституционный закон о вступлении Австрии в ЕС, который получил поддержку в Национальном Совете 5 мая 1974 г., а в Федеральном Совете двумя днями позже. Отметим, что Закон единодушно поддержали депутаты обеих коалиционных партий, против выступили депутаты Австрийской партии свободы, уклонилась от голосования часть «Зеленых», некоторые из депутатов от этой партии также были против Закона. Кроме того, обе палаты проголо-

совали за дополнительные статьи в новый раздел Конституции — «Европейский союз», внесший некоторые немаловажные изменения в Основной закон Австрийской Республики. Они касались процедуры избрания депутатов от Австрии в Европейский парламент, участия австрийских представителей в различных инстанциях ЕС, информации для высших законодательных органов Австрии о всех мероприятиях и планах ЕС.

За день до начала голосования в Федеральном Собрании (4 мая 1994 г.) решение о включении Австрии в состав ЕС получило одобрение в Европейском парламенте (378 — «за», 24 — «против», 60 — «воздержались»). Итак, теперь последнее слово принадлежало самому австрийскому народу, который согласно Конституции должен был высказать свое мнение на референдуме, проводившемся в стране во второй раз. Впервые на референдум 1978 г. был вынесен вопрос о вводе в эксплуатацию атомной электростанции в Цвентендорфе. Тот референдум дал неожиданный результат. Большинство участников высказались против АЭС, хотя тогдашний Федеральный канцлер Б. Крайский и даже часть деятелей оппозиционной АНП были сторонниками ввода АЭС в эксплуатацию. Так что правящая коалиция не имела гарантии в одобрении вынесенного на всенародное обсуждение вопроса. Правда, в 1994 г. условия проведения референдума отличались от предыдущего. Во-первых, австрийцам был дан всего лишь месяц на раздумья. Во-вторых, речь шла о вопросе не местного и даже не общеавстрийского масштаба. Выступить «против» означало бы пойти наперекор общеевропейской тенденции, хотя пример Норвегии, высказавшейся на своем референдуме против вступления в ЕС, показал, что и такой вариант «национальной самоизоляции» возможен. Однако Австрия столь долго стремилась в объединенную Европу, преодолев столько препятствий на этом пути, что остаться вне ЕС означало бы разрушить мечту всего послевоенного поколения австрийских граждан.

Пожалуй, именно совокупность обзательств перевесила чашу весов в пользу решения двух третей участников референдума (66,6%). Треть выступила «против» (33,4%). По этому показателю Австрия далеко опередила соискателей из Финляндии и Швеции, где за вступление в ЕС голосовало немногим более половины участников референдума.

Достаточно высок был и уровень явки на добровольное, по закону, голосование — 82,3%. Отметим, что в дальнейшем ни одно из голосований общеевропейского масштаба не собирало столько желающих выразить свое мнение. Приведенные выше цифры в общем и целом соответствовали уровню поддержки вступления в ЕС в различных

землях Австрии. Отклонения наблюдались лишь в Бургенланде (74,6% — «за», 25,3% — «против») и Тироле (56,6% — «за», 43,3% — «против»). В этой земле наиболее болезненно воспринималась уже упоминавшаяся транспортная проблема, решение которой в рамках упомянутого соглашения, видимо, не убедило часть тирольцев в безвредности для их земли европейского транспортного потока.

Интересен и другой, партийный, срез голосовавших 12 июня 1994 г. Несмотря на то, что правительственные партии — СПА и АНП — четко призывали своих сторонников поддержать договор с ЕС, а оппозиционные — АПС и «Зеленые» — не менее решительно высказывались против такого шага, граждане Австрии лишь частично восприняли партийно-политические мотивы при голосовании.

Таблица 3.1

Партийный электорат	**«За», %**	**«Против», %**
СПА	73	27
АНП	66	34
АПС	41	59
«Зеленые»	38	62

Источник: *Губайдулина М.Ш., Серик Р.С.*: Австрия — член Европейского союза. Алматы, 2004. С. 66.

Обращает на себя внимание и другое обстоятельство. Четыре месяца спустя после референдума именно партии, активно выступавшие против членства в ЕС, добились успеха на парламентских выборах. По сравнению с 1990 г. АПС увеличила свой электорат на 6%, «Зеленые» — на 2,5%, в то время как СПА и АНП понесли ощутимые потери. Первые лишились поддержки почти 8% избирателей, а вторые — 4,5%. Вряд ли эти результаты можно считать лишь случайным стечением обстоятельств, тем более что вопрос о членстве в Евросоюзе был одним из главных и в предвыборной борьбе осенью 1994 г. Для многих австрийцев по-прежнему открытым оставался вопрос о том, какие экономические блага принесет членство Австрии в престижной международной организации.

3.2. Австрийская экономика в европейском измерении

Вступление страны в Евросоюз стало результатом не только достаточно сложного переговорного процесса с учетом обстоятельств, касавшихся прежних международно-правовых обязательств Австрии, их приспособления к реалиям последнего десятилетия XX века. Важнейшая роль принадлежала и экономическим факторам, степени совместимости австрийской экономики с хозяйственными процессами в уже сложившемся организме тогдашнего Европейского экономического сообщества. Последнее, как это следовало из уже упоминавшегося документа «Avis», достаточно высоко оценивало степень готовности австрийской экономики к полной интеграции в структуры будущего Союза. В то же время актуальной оставалась проблема уменьшения дефицита государственного бюджета Австрии. Для нее, как и для других стран-новичков, был установлен порог допустимого — 3%-ного дефицита госбюджета. Кроме того, от новых членов ЕС требовалось развитие торговых отношений со странами Восточной Европы.

Вполне естественно, что эти требования опирались на среднесрочный прогноз экономического развития Европы, которая не могла быть застрахована от некоторых кризисных явлений, проявившихся в начале 90-х годов. В результате австрийская экономика не смогла полностью выполнить условия, поставленные перед ней Евросоюзом, хотя в целом основные макроэкономические показатели давали надежды на хороший старт для страны в ЕС.

Если снижение темпов экономического роста следовало отнести к обстоятельствам внешнего свойства, связанным с уже упоминавшейся общеевропейской рецессией, то снижение инфляции и весьма незначительное увеличение безработицы можно отнести к правильным в целом мерам австрийского правительства. Его заслугой была и разумная внешнеторговая политика, отчасти связанная с определенной традиционной ориентацией на страны Восточной Европы при сохранении основного направления экспортно-импортных операций на страны Европейского союза. Что касается некоторого отклонения показателей бюджетного дефицита от значения в 3%, то здесь можно сравнить австрийский результат с тем, что происходило в экономике другого кандидата в ЕС — Финляндии (9,1% ВВП в 1994 г.).

Таблица 3.2

Экономика Австрии в 1990–1994 гг.

	1990 год	1994 год
Темпы экономического роста	4,2% ВВП	3% ВВП
Уровень инфляции	3,3%	3,0%
Уровень безработицы	3,2%	4,4%
Объем экспорта	41,25 млрд долл.	45,22 млрд долл.
Объем импорта	49,15 млрд долл.	55,34 млрд долл.
Дефицит госбюджета	62,956 млрд австр. шилл. (или 3,56% ВВП)	79,380 млрд австр. шилл. (или 3,7% ВВП)

Источник: Wirtschafts- und sozialpolitisches Taschenbuch. Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte.1990–1999.

Австрийское правительство постоянно проводило стратегический курс на адаптацию национальной экономики к условиям ЕС. В частности, австрийский шиллинг был жестко «привязан» к немецкой марке, что способствовало укреплению австрийской валюты как расчетной единицы в международной торговле, позволяло увеличить экспортный потенциал Австрии. Кроме того, с осени 1991 г. на территории страны были либерализированы правила движения иностранных капиталовложений. В совокупности с твердым шиллингом это повысило экспортные возможности австрийских производителей. Процесс интеграции национальной экономики в европейское хозяйство охватил и сферу приватизации, привел к выведению из бюджета таких убыточных отраслей, как железнодорожный и воздушный транспорт. Реформировалась налоговая сфера с целью превращения Австрии в один из европейских финансовых центров. Более сложным был процесс адаптации к ЕС в сельском хозяйстве. Так, в 1993 г. размеры дотаций австрийским крестьянам составляли 56% стоимости производимой сельхозпродукции. Это на 8% превышало средние показатели по ЕС, хотя в Финляндии эта цифра составляла 67%.

Для австрийской экономики определяющим стал 1994 г., когда правительство провело широкомасштабную реформу системы налогообложения. Были отменены промысловый и поимущественный налоги. Подоходный налог был уменьшен на 1,3%. От налогообложений осво-

бождалась зарплата, не превышавшая 11,7 тыс. австрийских шиллингов. Восполнить потери должен был налог на корпорации, который возрос с 30 до 34%; также были увеличены коммунальные сборы и налоги на пользование нефтепродуктами. В целом, динамика основных показателей налоговой реформы выглядела следующим образом

Таблица 3.3

Годы	**Подоходный налог, %**	**Отчисления в соцстрахование, %**	**Налог с зарплаты, %**	**Поимущественный налог, %**
1992	26,9	33,0	5,9	2,7
1993	27,0	35,6	5,8	2,6
1994	26,7	36,2	6,7	1,5

Источник: Wirtschafts- und sozialpolitisches Taschenbuch. Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte. 1990–1999.

Весьма щепетильным моментом в процессе адаптации австрийской экономики к структуре ЕС стал достаточно высокий по европейским меркам уровень зарплат рабочих и служащих Австрии. Объективно это сдерживало поток иностранных инвестиций и препятствовало открытию в стране филиалов многих европейских фирм.

Приводимые данные свидетельствуют, что после вступления Австрии в ЕС началось замедление роста заработной платы. В преддверии вступления страны в ЕС, т. е. после положительного исхода общенародного голосования 12 июня 1994 г., стало отмечаться поступление в страну иностранного капитала. Также необходимо обратить внимание на то, что впервые с 1993 г., когда отток инвестиций в промышленность Австрии выражался цифрой — 18,5%, в 1994 г. было уже зафиксировано оживление интереса зарубежных инвесторов к альпийской республике.

Важным аспектом, повлиявшим на улучшение бюджетных статей, явилось увеличение объема внешней торговли. В основном международные торгово-экономические отношения Австрии усиленно развивались со странами ЕС, а возрастание объема экспортно-импортных поставок между ЕС и Австрией являлось свидетельством их крепнущих связей в рамках подготовительного этапа Австрии к вступлению в ЕС. К 1994 г. после преодоления кризиса начала 90-х совокупный австрийский экспорт в страны ЕС вырос с 315 349,2 млн австрийских шиллин-

гов (1991) до 322 410,8 млн австрийских шиллингов (1994). Совокупный импорт из стран ЕС был также изменен: с 401 301,9 млн австрийских шиллингов (1991) до 414 710,5 млн австрийских шиллингов (1994). Надо заметить, что особо тесные торговые отношения поддерживались в данный период между Австрией и Германией. Например, в 1995 г. до 37% совокупного экспорта направлялось в ФРГ, а импорт из Германии составил в этом же году 43% объема совокупного импорта.

Таблица 3.4

Изменение индекса заработной платы по основным группам, %

Годы	Рабочие	Служащие
1990	6,2	5,9
1991	7,3	6,7
1992	6,3	5,6
1993	5,3	5,2
1994	3,8	3,8
1995	3,7	3,6
1996	3,1	2,9
1997	2,4	2,3
1998	2,3	2,2
1999	2,5	2,4

Источник: Wirtschafts- und sozialpolitisches Taschenbuch. Bundeskammer für Arbeiter und Angestelle. 1990–1999.

По мере сближения Австрии с ЕС в австрийской промышленности стала претерпевать изменения структура производимых и поставляемых товаров. По сравнению с 60-ми годами, когда из Австрии экспортировалось 40% полуфабрикатов и сырьевых материалов, уже к 80-м годам эти товары составляли лишь 20% объема экспорта, и их доля сократилась к 1993 г. до 13%. Одновременно возрос экспорт готовых промышленных товаров с 45% в 1960 г. до 77% в 1993 г. Поставки полуфабрикатов сократились к 1993 г. до 15%. Важнейшую статью экспорта (39%) в 1993 г. составляли товары высоких технологий: станки, транспортные средства. Однако 28,8% экспорта приходилось на

материалы первичной обработки (сталь, ткани, бумага), которые в сегодняшнем экспорте составляют лишь 5%. Необходимо отметить, что к 1993 г. Австрия еще не достигла уровня высокоразвитой промышленной страны, но обнаружила для этого явные предпосылки. Третье место в структуре экспорта (14,5%) в 1993 г. занимали традиционно потребительские товары (обувь, одежда, мебель). В импорте 1993 г. преобладали станки и транспортные средства (37,7%), из которых 7% составляли легковые автомобили.

Таким образом, сотрудничество с ЕС положительно повлияло на экономическое развитие Австрии. Приход на австрийский рынок крупных иностранных компаний способствовал обострению конкуренции Австрии с ведущими западными странами — производителями продукции высоких технологий, что привело к структурным изменениям в австрийской экономике. Относительно конкурентоспособности Австрии в начале 90-х годов статистические данные позволяют сделать вывод о том, что, занимая 22-е место в списке стран-экспортеров, Австрия по экспортным возможностям (40,174 млн долларов) уступала Швеции (49,857 млн долл.), но значительно опережала Финляндию (23,446 млн долл.). Согласно статистическим данным ГАТТ в 1993 г. Австрия потеряла 8% участия в мировом рынке. Эти потери были в некоторой степени компенсированы тесным сотрудничеством Австрии с государствами–членами ЕС и также преодолевались за счет более продуманной внешнеторговой политики.

Таблица 3.5

Приток инвестиций в промышленности Австрии

Изменения, %	
1992	–3,5
1993	–18,5
1994	–7,5
1995	+7,6
1996	+ 27,9
1997	+ 4,6

Источник: Europainformation. 1998. № 52. S. 5.

Некоторое ухудшение торгового баланса в 1993 г. произошло, в первую очередь, за счет уменьшения поставок австрийских товаров в страны с «мягкой» валютой: Италию, Испанию, Норвегию и Великобританию. Однако Австрия уступала этим странам по темпам экономического роста. Экспорт в Италию сократился на 14%, Великобританию на 12,3, Норвегию на 13,4, Швецию на 10, Финляндию на 13,9%.

Если активный товарооборот Австрии с западноевропейскими странами считается традиционным, то сотрудничество Австрии со странами Восточной Европы заслуживало особого внимания. Надо заметить, что к более активной кооперации со странами Восточной Европы Австрию подтолкнули не только установки ЕЭС, но главным образом политические перемены в этой части европейского континента. До конца 80-х годов торговый обмен Австрии со странами Восточной Европы носил слабовыраженный характер. Например, к 1990 г. из австрийского совокупного экспорта на долю стран СЭВ приходилось лишь 5%.

Однако после известных политических перемен 1989 г., фактически ликвидировавших СЭВ, для Австрии началась новая эпоха экономического сотрудничества с бывшими социалистическими странами. Австрия географически оказалась в центре вновь нарождавшегося экономического пространства, что расширило ее возможности как производственного, торгового, финансового и международного центра.

В первой половине 90-х годов объем австрийской внешней торговли с восточно-европейским регионом увеличился в четыре раза. Австрия вышла на первое место в мире по удельному весу восточноевропейских стран (включая Россию) в общем объеме экспорта: объем ежегодного притока капиталов составил почти 25% всех зарубежных инвестиций Австрии. Подавляющая их часть пришлась на Венгрию (30%), Чехию (19%), Словению (18%)[41]. Внешняя торговля со странами Восточной Европы стала динамично развиваться, например, в период 1989–1993 гг., когда экспорт в эти страны удвоился, а импорт возрос на 46,8%. Объем поставок в эти страны австрийских товаров уже в 1993 г. сравнялся с экспортными показателями сотрудничества с ЕАСТ. В экономических отношениях со странами Восточной Европы Австрия поневоле повторяла шаги, проделанные странами ЕС. Так, после достижения в 1989 г. некоторых преимуществ в торговле с восточно-европейскими странами, уже к 1992 г. австрийские производители стали сдавать позиции странам ЕС по экспортным возможностям в сотрудничестве с государствами Восточной

и Центральной Европы ввиду отсутствия соглашения о свободной торговле между ними и Австрией. Это положение стало улучшаться после вступления в силу таких соглашений с Чехословакией (1992), Венгрией и Польшей (1993).

В торговле с восточно-европейскими странами основными направлениями были химическая промышленность, производство изделий машиностроения, транспортных средств и товаров широкого потребления. В свою очередь, страны Восточной Европы ориентировались в торговле с Австрией на сельхозпродукцию и сырьевые материалы. Уже к 1994 г. стало очевидным, что Австрия неожиданно для себя начала острую конкурентную борьбу со странами, вступившими на путь реформ, ввиду быстрого преодоления ими трансформационного кризиса. Этим странам удалось быстро переориентировать свои экономики в западном направлении, что способствовало их хозяйственному развитию.

В целом в 1989–1994 гг. Австрия благодаря открытию восточноевропейского рынка добилась таких показателей: ВВП +2,4%, экспорт +5%, импорт +3,8%, инфляция +1,3%, уровень безработицы +1,8%, производительность труда +0,6%.

* * *

Годы, предшествовавшие вступлению Австрии в ЕС, показали достаточно высокую степень ее готовности к новой фазе европейского интеграционного процесса, к переменам, касавшимся ее экономического и социального развития. С 1 января 1995 г. начался отсчет важнейшего этапа истории Второй Республики, когда национальные факторы хозяйственного развития вписывались, теперь уже и институционально, в общеевропейскую хозяйственную модель. Предметом согласования на континентальном уровне становились вопросы внешней торговли, сельского хозяйства, регионального развития, налоговой и финансовой сфер промышленного производства и т. д. Результаты этого процесса оказались даже более оптимистичными, чем это ожидалось при вступлении страны в Евросоюз. Причем Австрия отнюдь не была хвостовым вагоном европейского поезда, а по многим показателям даже опережала не только новичков, но и старожилов ЕС.

Устойчивые темпы экономического роста подтверждались экспертными оценками в Австрии и за рубежом. Как правило, в расчет брались статистические данные за первые десять лет пребывания в ЕС. Так, летом 2006 г. авторитетный австрийский Институт эконо-

мических исследований (WIFO) опубликовал доклад, согласно которому прирост ВВП в 1995–2005 гг. составлял в среднем 0,2%, в целом соответствуя уровню средних показателей других стран ЕС. Ее реальный ВВП возрос за десятилетие на 4,5%. На начало XX века Австрия по такому показателю, как ВВП на душу населения, опережала многих членов ЕС (Швецию, Великобританию, Италию, Францию, Германию), уступая лишь другим представителям «малой Европы» — Дании, Нидерландам, Ирландии, Люксембургу. Впечатляли и темпы роста душевого ВВП — с 19 тыс. евро в 1995 г. до 27 тыс. евро в 2005 г. Объем национального ВВП в постоянных ценах в 2007 г. составил 272,7 млрд евро. Производительность труда на одного занятого — 58,3 тыс. евро[42].

Уверенный рост австрийской экономики зиждился на благоприятном для нее сочетании внутренних и внешних факторов. Один из них — очевидный рост иностранных инвестиций. Причем если до вступления Австрии в ЕС основными экспортерами капитала были Германия, Швейцария и США, то после 1995 г. на первое место вышли итальянские компании, обойдя такого традиционного партнера австрийских фирм, как Германию. Причины повышенного интереса иностранных инвесторов разнообразны. Это не только необходимая производственная инфраструктура и квалифицированные кадры, но и низкая по европейским меркам арендная плата, высокий уровень качества жизни. В результате во многих землях Австрии возникли крупные промышленные холдинги — детища иностранного и австрийского капитала. Так, центр моторо- и автостроения возник в Штирии, многофункциональный центр — в Тироле, телекоммуникационные центры — в Бургенланде и пригороде Вены. Наиболее активны в Австрии германские компании. Но наряду с этим заметно возрос интерес к Австрии как месту развития бизнеса у предпринимателей из Центральной и Восточной Европы. Только в 2007 г. из этого региона в Австрии разместились 23 фирмы, в их числе 7 — из Венгрии. Такое движение представителей деловых кругов и капитала принесло Альпийской республике инвестиции в размере 394, 3 млн евро. Это означает рост в 70% по сравнению с 2006 г.

По статистике, в 2006 г. в Австрии было открыто 152 иностранных предприятия, в 2007 г. — 201. Размер инвестиций составил соответственно 230 и 394 млн евро, число рабочих мест — 1438 и 2087. Основная доля иностранного присутствия в Австрии по-прежнему принадлежит Германии — 82 фирмы. За ней следует Италия — 22. На долю стран Центральной и Восточной Европы приходится 23 предприятия. Основное место их размещения — Вена[43]. Говоря о причинах такого пере-

мещения деловых интересов, обратим внимание на несколько позитивных для иностранных предпринимателей условий. Во-первых, в Вене представлены практически все основные банки и страховые компании. Во-вторых, в последние годы она утвердилась как ведущая финансовая площадка. И в третьих, Вена находится в центре всего экономического региона Центральной Европы, не говоря уже о собственном австрийском рынке. Со своей стороны, многие австрийские фирмы смогли в условиях ЕС найти новые рынки сбыта в соседних, прежде всего восточно-европейских, государствах. Причем наибольший упор в таких странах, как Чехия, Словакия и Венгрия, делался на пользующиеся хорошей репутацией в Европе продукты металлургии, химии, машиностроения. Австрия смогла найти свое место в развивавшемся уже с конца 80-х годов процессе экономики стран Западной Европы в восточно-европейском направлении. В целом за 1995–2005 гг. экспорт австрийских промышленных предприятий в восточно-европейские страны увеличился почти в четыре раза. По оценкам WIFO, за последние пятнадцать лет австрийский ВВП ежегодно повышался на 0,5%[44]. В то же время кризисные явления в мировой и европейской экономике конца 2008 — начала 2009 гг. внесли коррективы и в «восточную политику» Австрии. Банковские неурядицы привели к тому, что страна стала срочно выводить значительную часть капиталов, вложенных в экономику соседей. Вполне справедливые, с точки зрения политики рыночной экономики, опасения австрийских инвесторов, привели к замораживанию ранее начавшихся совместных проектов. Осенью 2008 г. концерн «ФЁСТ-Альпине» временно приостановил строительство сталелитейного завода в Румынии.

Меньшим издержкам подверглись внешнеторговые связи со странами–членами сообщества. В целом на долю ЕС в середине первого десятилетия нового века приходилось более 60% всего внешнеторгового оборота страны (60% экспорта и 66% импорта). Из стран ЕС доминирующее положение продолжала занимать ФРГ, на долю которой приходились около 57% товарообмена в рамках Союза и 36% всей торговли Австрии[45]. Членство в Евросоюзе открыло для страны доступ на выгодные европейские рынки. Это позволило постоянно приращивать экспортную часть внешнеторгового оборота. С 1995 по 2003 г. экспорт увеличивался в среднем на 9% в год, а в последующие годы эта цифра равнялась уже 14%. Этот процесс был явно во благо национальной экономике.

На долю стран Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, а также стран Балтии приходится 13% внешнеторгового оборота Австрии (15% экспорта и 11% импорта). С момента перемен в Восточ-

ной Европе в 1989 г. экспорт Австрии в страны Восточной Европы возрос значительно быстрее, чем общий экспорт Австрии. К примеру, в 1999 г. экспорт в эти страны составил в стоимостном выражении 131 млрд австрийских шиллингов[46]. Особенно динамично в последнее время развиваются торгово-экономические связи Австрии с Венгрией, Чехией, Словакией, Словенией, Польшей, Румынией. При этом в торговле с восточно-европейскими странами Австрия имеет положительное сальдо торгового баланса.

Таблица 3.6

Инвестиции Австрии в страны Восточной Европы

	2001	2002	2003
Польша	0,5%	3,5%	1,9%
Венгрия	4,1%	1,4%	8,1%
Чехия	13,2%	14,8%	6,0%
Словакия	11,2%	9,5%	25,8%
Словения	17,7%	86,2%	47,1%

Источник: BMWA (2003). Федеральное министерство экономики.

В число основных десяти торговых партнеров Австрии в 2004 г. входили (в долевом отношении по всему товарообороту): ФРГ (36,1), Италия (7,8), США (5,0), Швейцария (4,3), Франция (4,1), Венгрия (3,8), Англия (3,7), Чехия (2,9), Нидерланды (2,8), Испания (2,4).

При этом основными рынками сбыта для австрийских товаров были: ФРГ (32,0), Италия (8,5), Швейцария (5,3), США (5,2), Англия (4,7), Франция (4,4), Венгрия (4,3). Основными поставщиками товаров на австрийский рынок являлись: ФРГ (40,3), Италия (7,1), США (4,8), Франция (3,8), Венгрия (3,3), Швейцария (3,3) (в скобках указана доля в экспорте и импорте Австрии).

В 2005 г., как и в предыдущие годы, импорт превысил экспорт. Например, в 1999 г. Австрия приобрела товаров на сумму 888 млрд австрийских шиллингов и экспортировала товары на сумму 820 млрд австрийских шиллингов. С января по май 2005 г. австрийская внешняя торговля успешно росла в оборотах как при импорте, так и при экс-

порте. Рост импорта составил около 1,9%, т. е. до 21,51 млрд евро, и рост экспорта около 2,5% — 21,44 млрд евро[47].

По сравнению с государствами–членами ЕС экспорт Австрии в 2005 г. составлял 11,00 млрд евро. В сравнении с прошлым годом произошел подъем примерно на 10,3%. Импорт товаров составлял 10,74% млрд евро, это больше, чем в январе-мае 2004 г. на 13,1%. Торговый дефицит с Европейским союзом составлял 0,26 млрд евро и сократился примерно с 0,22 млрд евро сравнительно с прошлым годом. Что касается внешней торговли с третьими странами, то по сравнению с предыдущим годом импорт составляет 3,29 млрд евро и соответственно около 6,9%, экспорт 3,68 млрд евро — около 6,8%. Актив вокруг торгового баланса с третьими странами составлял 0,40 млрд евро[48].

Активизация в рамках ЕС экономической деятельности как в сфере развития экспортных отраслей австрийского хозяйства, так и в процессе создания новых промышленных предприятий способствовала укреплению позиций страны как одной из наименее уязвимых в вопросах занятости трудоспособного населения. При этом менялась структура занятых в различных отраслях экономики. Сокращалась численность работников сельского хозяйства, прежде всего, за счет автоматизации и механизации сельхозработ. Сократилась и занятость в промышленном производстве; сейчас в нем работают менее 400 тыс. человек. Зато резко возросло число занятых в сфере услуг. В настоящее время в промышленном производстве занято около 30% трудоспособного населения, в сфере услуг — более 65%, 5% работает в различных отраслях сельского хозяйства. Абсолютное большинство австрийцев, утративших свои прежние рабочие места, смогли легко переквалифицироваться и продолжить трудиться в других сферах национальной экономики либо найти себе работу за рубежом. В результате хотя в абсолютных цифрах число безработных увеличивается, темпы этого процесса в Австрии значительно ниже, чем в соседних государствах ЕС. Цифры постоянно меняются, но за 1995–2005 гг. соотношение австрийской и европейской безработицы выражалось в пропорции 1:2,5–1:2,2. В эти годы безработица в Австрии относительно всего работоспособного населения составляла от 4% до 6%. Отчасти этому способствовали меры властей, предусматривавшие упрощение процедуры создания новых предприятий, сокращение бюрократического аппарата на производстве, введение гибкого графика работы. Нельзя сбросить со счета и меры властей по ограничению вхождения в австрийский трудовой рынок иностранной рабочей силы. В частности, в 2006 г. Австрия добилась от Еврокомиссии включения страны в число тех, кто не будет полностью руководствоваться измененной «директивой Болкестайна», предусматривавшей открытие границ для тру-

довых мигрантов из 10 стран, ставших членами Союза в начале XXI века. Отметим, что и вхождение страны с 1998 г. в Шенгенскую зону не привело к кризису в сфере занятости, а, по мнению экспертов, даже способствовало здоровой конкуренции на рынке труда. В целом Австрия по темпам роста безработицы занимает в ЕС третье место с конца, опережая лишь Нидерланды и Люксембург.

Весьма позитивны и другие макроэкономические показатели, прежде всего в сфере инфляции. Так, в первые годы после вступления в ЕС уровень инфляции постоянно снижался, достигнув в 1999 г. рекордного для стран — членов ЕС показателя — 0,6%[49]. И хотя в последующие годы наметился рост инфляционных тенденций, связанных с повышением мировых цен на энергоносители, тем не менее Австрия и сегодня является одной из стран с самым стабильным уровнем ценообразования. В 2007 г. показатель инфляции равнялся 2,1%. Австрия стала весьма аккуратным участником Экономического валютного союза (ЭВС). В рамках ЭВС она также один из пионеров в деле борьбы с девальвацией, стабилизации валютного курса, поддержания стабильного уровня процента по долгосрочным государственным ценным бумагам, проведения независимой политики национального эмиссионного банка.

Присоединение к третьей фазе развития ЭВС, результатом чего явился переход большинства стран ЕС к единой валюте — евро, поставило перед Австрией ряд важных проблем. Прежде всего, это коснулось важных финансовых обязательств в рамках солидарной политики ЕС. Речь шла о перераспределении финансовых средств, поступающих в бюджет Союза в зависимости от уровня экономического развития того или иного государства. В середине 90-х годов бюджет Австрии позволял быть одним из доноров ЕС. Укажем, что вступившая в Союз одновременно с ней Финляндия была получателем средств на нужды национальной экономики. Однако причисление Австрии к странам-донорам легло дополнительным бременем на госбюджет; возникла необходимость разработать комплекс мер по экономии средств.

Следуя рекомендациям Еврокомиссии, правительство привело в действие «Программу консолидации» на 1996–1997 гг. Она предусматривала увеличение подоходного налога, налога на корпорации, налога на заработную плату, налога на банковские вклады, рост отчислений за пользование энергоносителями. Также уменьшилась расходная часть бюджета в социальной сфере. В целом расходы уменьшились с 57% ВВП (1995) до 53,5 ВВП (1997). Доходы в этот же временной отрезок возросли на 1,8% ВВП. В начале XXI века расходы государства составляли немногим более 52% ВВП. Эта политика привела к сохра-

нению Австрией основных показателей дефицита госбюджета, определенного Маастрихтским соглашением 1992 г., составляющего в 2002 г. 0,6% к ВВП. Однако в этом вопросе австрийские показатели хуже средних по ЕС[50].

Валютно-финансовая интеграция в рамках ЕС создала для Австрии проблемы в банковской сфере. Так, под давлением Еврокомиссии правительство в начале 2000 г. приняло Закон о ликвидации анонимных банковских вкладов. И хотя его претворение в жизнь разделено на несколько этапов, в принципе этот шаг может нанести значительный ущерб доходным статьям национального бюджета. Правда, Австрия, равно как и Люксембург, продолжала вплоть до начала 2009 г. бороться за особый статус для национальной банковской системы. Однако делать это в условиях интеграционных процессов чрезвычайно сложно, ибо после 1999 г. в рамках ЭВС функции денежно-валютного регулирования были переданы Европейскому центральному банку (ЕЦБ), в который входит и Национальный банк Австрии. Последний теперь должен реализовывать общеевропейскую, а не исключительно национальную, финансовую стратегию. И хотя здесь голос Австрии приравнивается к голосам ведущих финансовых держав Союза — Франции, Германии, Великобритании, однако совсем не обязательно, что австрийские оговорки могут быть учтены в желательной для Австрии степени. Проблемы координации банковской системы с евросоюзовской возникли и в период мирового финансового кризиса осенью 2008 г. После серии консультаций в рамках финансовых структур ЕС правительство Австрии выделило для стабилизации банковского сектора страны весьма значительную сумму — 100 млрд евро, рассчитывая на соответствующие амортизационные средства ЕС, позволившие бы в обозримом будущем залатать эту брешь в национальном бюджете. С другой стороны, Австрия в начале 2009 г. после консультаций с другими странами, попавшими под пресс ОЭСР, согласилась на частичное раскрытие банковской тайны для нерезидентов ее банковской сферы. Сегодня соглашение о взаимопомощи правохранительных органов ФРГ и Австрии позволяет обеим сторонам обращаться с соответствующими запросами в финансовые ведомства, если речь идет о нарушении нерезидентами национальных норм налогообложения.

Непростым для Австрии является ее интеграционный курс в аграрной политике ЕС. Как мы помним, именно проблемы национального рынка сельхозпродуктов являлись одним из камней преткновения в процессе переговоров о вступлении страны в ЕС. Годы пребывания Австрии в ЕС подтвердили самые мрачные прогнозы. Даже с учетом

переходного периода, когда австрийские фермеры вследствие разницы в ценах на производимую продукцию дотировались из бюджета ЕС, занятие в Австрии сельским хозяйством становилось малопривлекательным. Многие крестьяне покидали насиженные места, меняли специализацию своего хозяйства, передавали участки земель в австрийский Фонд создания экологических зон. Частично ущерб от политики ЕС покрывался экспортом аграрной продукции Австрии в страны Восточной Европы и СНГ. Однако, когда в начале нынешнего столетия большинство восточных соседей Австрии стали членами ЕС, то и здесь перспективы для австрийского экспорта выглядят не так радужно. Кроме того, новые члены ЕС добиваются от Союза увеличения квот на национальную аграрную отрасль. Это грозит снижением субсидий для австрийского фермерства, тем более что в 2010 году срок дотаций для них в ЕС заканчивается. О том, что перспективы для австрийского сельского хозяйства весьма безрадостны, свидетельствует не только оценка экспертов, но и официальные публикации под эгидой федеральной службы информации[51]. Новый удар со стороны ЕС по аграрному сектору Австрии был нанесен в начале 2009 г., когда Еврокомиссия издала Закон о возможности употребления в странах-членах генетически модифицированных продуктов. Последние стали немедленно вытеснять с австрийского рынка собственные продукты обычного типа. В политическом плане эта проблема вызвала взрыв эмоций среди партий, ориентировавшихся на отечественного производителя продуктов сельского хозяйства.

В целом же членство Австрии в ЕС способствовало позитивному решению многих важных макроэкономических проблем, хотя некоторые другие не стали проще и надежнее в рамках Евросоюза. Получив возможность использования многих преимуществ единого европейского рынка, Австрия ощутила и его очевидные издержки, зависимость от решений, не всегда устраивавших небольшое государство в центре Европы. Финансово-экономический кризис осени 2008 — зимы 2009 г. показал, что членство в ЕС отнюдь не гарантирует страну от негативных явлений в национальной хозяйственной сфере.

3.3. Австрия — ЕС: конфликты и согласие

Притирка экономики страны-новичка являлась в ЕС вполне привычным делом, и здесь «австрийский случай» не был из ряда вон выходящим. Сенсацией стала реакция руководства Евросоюза на образование «черно-синей» коалиции. Первые девять месяцев 2000 г., по суще-

ству, проходили под знаком острого конфликта между политическими институтами ЕС, лидерами большинства стран-участников и несговорчивыми новыми хозяевами венской резиденции правительства Австрии на Балльхаузплатц. Конфликт этот стал во многом показательным, ибо впервые обновленный Евросоюз занял достаточно твердую позицию по проблеме, в общем-то относящейся к суверенным правам государства — члена ЕС.

Впрочем, прецедент международной реакции на внутриавстрийские дела был уже создан в конце 80-х годов прошлого века в связи с избранием К. Вальдхайма на пост президента Австрии. Человеку, скрывшему от политического сообщества нелицеприятные факты своего участия в карательных акциях вермахта на Балканах, был, по существу, объявлен бойкот. Вальдхайма крайне редко приглашали за рубеж, да и в Вене официальные лица Запада старались обходить его стороной. Когда на политической арене Австрии возник Й. Хайдер с его пронацистскими и ксенофобскими высказываниями, то лидеры ЕС вполне естественно обеспокоились тем, что на передний план политики страны, вступавшей в Евросоюз, выдвигается человек со взглядами весьма сомнительными с точки зрения принципов западной демократии. Успехи АПС на различных выборах, перманентно нараставшие в 90-е годы, заставляли лидеров ЕС быть особенно внимательными. С учетом того, что в этот период наблюдался электоральный подъем национал-радикализма и в других странах, руководство Евросоюза должно было думать о законодательном оформлении неких сдерживающих этот процесс принципов деятельности мощной трансъевропейской организации. Но речь шла уже не только о декларации общих принципов Союза, но и о санкциях против стран-нарушителей.

Отражением этой тенденции стал закон, вступивший в силу с 1 мая 1999 г. после всех процедур ратификации Амстердамского договора, регулирующего процесс функционирования ЕС. Статья 6 (п. 1) указывала, что «Союз основан на принципах свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод...». При этом в п. 3 данной статьи говорилось, что «Союз уважает национальную самобытность своих государств-членов». Статья 7 определяла, что функции контроля за выполнением этих принципов возлагаются на Европейский Совет, который «может установить наличие серьезного и неоднократного нарушения государством-членом принципов, изложенных в ст. 6 п. 1»[52]. Квалифицированное большинство голосов Совета могло в таком случае «принять решение о временном приостановлении некоторых прав, вытекающих из применения настоящего Договора в отношении вышеупомянутого государства-члена...». Таким образом, известная реак-

ция ЕС на «австрийский казус» — приход к власти в связке с АНП радикал-националистов из АПС, — выглядела как обкатка на практике важного принципиального положения Амстердамского договора.

Следует отметить, что еще в период переговоров о создании после выборов 1999 г. нового австрийского правительства политические лидеры Европы стремились по разным каналам как-то повлиять на этот процесс. В рамках Европарламента руководство соответственно фракций консерваторов и социал-демократов убеждало долголетних партнеров — АНП и СПА — возобновить сотрудничество, преодолеть разногласия, дабы не создавать опасного для Европы прецедента вхождения во власть чуждых принципам демократии радикал-националистов. Имели место и двусторонние контакты с В. Шюсселем и В. Клима. Когда АНП начала с АПС переговоры о формировании правительства, то в ход пошла уже тяжелая артиллерия. Тридцать первого января 2000 г. лидеры 14 стран–членов ЕС пригрозили Австрии замораживанием с ней всяких политических контактов. На следующий день — 1 февраля 2000 г. — такое же мнение прозвучало в решении Европейской комиссии. Третьего февраля Европейский парламент большинством голосов принял резолюцию, в которой, в частности, напомнил Австрии о «серьезной политической ответственности в момент, когда необходимо обеспечить уважение духа и буквы главных принципов основополагающих документов»[53].

Если неуважение буквы «главных принципов» выглядело не очень убедительно, ибо формировавшееся правительство выступило с уже известным заявлением о верности в своей политике «европейским ценностям», то ущерб «духу» европеизма был, на наш взгляд, очевиден. Это и симпатии лидера АПС к гитлеризму, и постоянные заявления Хайдера об ошибочности стратегии ЕС в продвижении на Восток, и, прежде всего, его антииммигрантская риторика, вступавшая в противоречие с основными постулатами Европейского союза. Укажем, что и в практической политике последующих лет у АПС ощущались рецидивы нестыковавшихся с ЕС позиций по актуальным проблемам интеграции. Отметим и то, что с выходом АПС на европейское политическое поле нарушалась уже испытанная временем партнерская триада Евросоюза: консерваторы — социал-демократы — либералы. В новых условиях лидеры ЕС не могли быть уверены, что принципы партнерства найдут понимание у их новых коллег из Австрии.

Четвертого февраля 2000 г. стало не только днем принятия присяги новым австрийским правительством, но и точкой отсчета острого конфликта между Евросоюзом и Австрией. Были введены санкции дипломатического характера. Речь шла об отказе от визитов в Вену высших

чиновников ЕС; австрийским кандидатам было также отказано в поддержке на выборах на высшие посты в инстанциях Евросоюза, а также в других международных организациях. Австрии было отказано в получении информации о планах ЕС в 2000 г. В то же время Австрию не лишили права участвовать во всех мероприятиях в рамках ЕС, не лишили права голоса в высших инстанциях Союза. Отметим, что никто в ЕС, даже теоретически, не рассматривал возможность каких-либо экономических санкций, бойкота по линии внешнеторговых связей и т. д.

Обращает на себя внимание и то, что политико-дипломатический бойкот Австрии не имел какой-либо односторонней партийно-ориентированной позиции. Основной фигурой, озвучивавшей меры ЕС, стал президент Франции консерватор Ж. Ширак. С ним был солидарен и испанский консерватор премьер-министр Х.-М. Аснар. Со стороны социал-демократов активность в деле наказания Австрии проявляли канцлер Германии Г. Шрёдер и премьер-министр Португалии социалист А. Гуттереш, занимавший тогда по ротации пост председателя Евросоюза. Достаточно резкими были и высказывания по поводу вхождения АПС в правительство либералов — членов Кабинета министров Бельгии. Правда, в стройном хоре европейских политиков образовались и определенные бреши. Так, лидер ХСС Э. Штойбер демонстративно отказался осудить «венский казус», а председатель фракции консерваторов в Европарламенте, видный функционер ХДС Х.-Г. Петтеринг считал решение ЕС чрезмерным. Все же возглавляемая им фракция приостановила на некоторое время членство в ней Австрийской народной партии. Не заняли однозначной позиции поддержки решений ЕС и главы правительств стран, готовившихся к вступлению в Союз, — Венгрии и Чехии.

Как показали события последующих месяцев, объявленный ЕС политико-дипломатический бойкот Австрии носил по преимуществу показной характер. Вот только два примера, относящиеся к наиболее острой фазе конфликта — февралю 2000 г. Представители Бельгии и Франции демонстративно покинули зал заседания встречи министров социального обеспечения ЕС, когда слово взяла их коллега из Австрии — член АПС Э. Зикль. Обструкции удостоилась и министр иностранных Б. Ферреро-Вальднер (АНП), проводившая в Вене заседание ОБСЕ, председателем которого, по ротации, была тогда Австрия. Опять-таки неуважение к ней продемонстрировали все те же коллеги на фоне широкой международной изоляции Австрии, где особо активную роль играли внешнеполитические ведомства США и Израиля.

Как же реагировали официальные лица Австрии на демарши, наносившие стране определенный моральный ущерб? Вполне естественно,

они стремились скорее уладить конфликт, используя аргументацию, продиктованную определенной логикой. В частности, Б. Феррero-Вальднер, выступая в феврале 2000 г. в Лиссабоне на заседании Совета министров иностранных дел ЕС, заверила, что Австрия сохраняет неизменную верность принципам Евросоюза. Она призвала коллег не ставить знак равенства между личностью Хайдера и репутацией Австрии на мировой арене. Министр иностранных дел Австрии напомнила коллегам, что ее страну официально представляют три человека — президент, канцлер и министр иностранных дел, а Й. Хайдер не занимает этих должностей. На следующей встрече глав МИД стран ЕС (май 2000 г.) она предложила Союзу провести мониторинг ситуации в Австрии на предмет выявления там случаев расизма и ксенофобии. Отметим, что это предложение было созвучно предложению, содержащемуся в письме президента Австрии Т. Клестиля на имя Председателя ЕС А. Гуттереша (от 22 марта 2000 г.). Предлагалось создать на уровне ЕС постоянный механизм тестирования ситуации в государствах-членах на предмет их отхода от базовых принципов Союза. Отметим, что оба обращения не возымели действия на официальное руководство ЕС, считавшее преждевременным отмену санкций.

Негативная реакция ЕС была, в общем-то, объяснима и потому, что министры от АПС в коалиционном правительстве вели диалог с ЕС совсем в другом тоне, и их аргументация выглядела как силовое давление на Евросоюз. Например, министр финансов К.-Х. Грассер намекнул, что в случае неотмены санкций Австрия может задержать уплату своих взносов в ЕС. Министр транспорта М. Шмидт высказался против расширения ЕС, полагая что Австрия может использовать право вето. Естественно, что дальше всех шел в деле конфронтации с ЕС неформальный лидер партии Й. Хайдер, предложивший провести осенью 2000 г. референдум о выходе страны из Европейского союза. Отметим, что идею референдума с некоторыми оговорками поддержали и лидеры Народной партии. В. Шюссель полагал, что на референдум должен быть вынесен вопрос о возможности использования Австрией в ЕС право вето.

Проводимые весной 2000 г. различными социологическими службами Австрии опросы общественного мнения отметили все усиливающуюся тенденцию отчуждения населения страны от ЕС. Институт «Спектра» констатировал, что 61% австрийцев считают санкции стран ЕС несправедливыми и неоправданными. Лишь 12% полностью поддерживают дипломатический бойкот, а 17% — частично. Более тревожными выглядели другие цифры: лишь 36% опрошенных считали правильным решение о вступлении в 1995 г. в ЕС. Противоположной точки зрения придерживались 42%. В 1998 г. это соотношение выра-

жалось как 44:31. Число полагавших, что членство в ЕС принесло больше пользы, чем проблем, также снизилось с 20 до 13%; видящих больше недостатков, чем преимуществ, стало больше на 6%[54]. Очевидно, что в такой ситуации проведение референдума с двусмысленной вышеприведенной формулировкой могло бы дать результат, не устроивший не только многих австрийских политиков, но и высшее руководство Евросоюза.

Поиски компромиссных решений привели в движение и находившихся после ухода в оппозицию в состоянии политического кризиса лидеров Социал-демократической партии. Смена руководства в ее рядах явно стимулировала инициативу, которую озвучил новый лидер СПА А. Гузенбауэр. Его план состоял из пяти пунктов, три из которых касались мероприятий по борьбе с расизмом и ксенофобией. Главными же были два пункта, один из которых предполагал приостановление санкций в обмен на отказ Австрии от проведения референдума. Второй касался модификации ст. 7 Амстердамского договора, которая и легла в основу дипломатического бойкота. Правящая коалиция «план Гузенбауэра» отвергла, а вот в ЕС усмотрели в нем рациональное зерно. Во всяком случае, с Гузенбауэром и лидером Либерального форума А. Кохом встретился министр иностранных дел Бельгии Л. Мишель. В конце мая председатель ЕС А. Гуттереш объявил о начале консультаций с другими членами ЕС по перспективам отмены санкций. К тому времени правительства ряда членов ЕС уже объявили о нецелесообразности продолжения дипломатического бойкота. Общественное мнение в странах Европы также склонялось к пониманию перемен в «австрийском вопросе». В мае 2000 г. журнал «Экономист» опубликовал итоги социологического опроса, согласно которому только во Франции и Швеции менее половины респондентов считали возможным продолжение санкций. В других странах ЕС большая часть опрошенных полагала, что санкции можно снять при условии постоянного мониторинга ситуации в Австрии[55].

Прорыв в «австрийском казусе» произошел в конце июня 2000 г., когда ЕС предложил Европейскому суду по правам человека назначить трех экспертов, чьей обязанностью будет проведение мониторинга по проблеме соответствия ситуации в Австрии демократическим нормам Евросоюза. Комиссия «трех мудрецов», которыми были бывший президент Финляндии М. Ахтисаари, бывший министр иностранных дел Испании М. Ореха и германский юрист Й. Фровайн, с конца июля по начало сентября 2000 г. собирала в Австрии материал для ответа на поставленный вопрос. Еще более важным было то, что на состоявшейся в середине июля 2000 г. пресс-конференции предсе-

дателя Еврокомиссии Р. Проди и В. Шюсселя было объявлено о возможности отмены осеннего референдума в случае положительных для Австрии выводов «трех мудрецов».

И такие выводы были сделаны. По мнению авторов доклада, переданного Ж. Шираку как главе страны ротационного председателя ЕС, австрийское правительство уважает общеевропейские ценности, а также права этнических меньшинств не в меньшей степени, чем правительства других членов Союза. Отсутствует, по мнению «мудрецов», и атмосфера насилия по отношению к иностранцам. В то же время в Австрии неудовлетворительно решаются вопросы, связанные с предоставлением политического убежища: чрезмерная длительность процедуры запроса, сокращение пособий для беженцев и т. д. В докладе также содержалась оценка Австрийской партии свободы как «популистской организации с двусмысленной риторикой»[56]. Однако, по мнению авторов доклада, эта оценка неприменима к австрийскому правительству в целом, а лишь касается отдельных деятелей АПС.

Четырнадцатого сентября ЕС опубликовал коммюнике, согласно которому санкции против Австрии отменялись; ее представители больше не подвергались дипломатическому бойкоту. Правда, Союз сделал оговорку, касающуюся АПС, совпадавшую с оценкой, данной ей «тремя мудрецами». Партия была названа «правопопулистской партией с экстремистскими характеристиками и неопределенными перспективами эволюции». Относительно ее влияния на правительство Австрии «должна проявляться особая бдительность»[57]. В целом эта партия, говорилось в коммюнике, и впредь будет находиться под пристальным контролем институтов и государств — членов ЕС.

Итак, Евросоюз плавно перешел на позицию компромисса, который был связан не только с «австрийским казусом». В ближайшее время в Дании и Швеции должны были пройти референдумы о введении там евро. Продолжение силовой акции явно уменьшало ряды сторонников ЕС, хотя, как показали итоги этих волеизъявлений скандинавов, они имели и другие весомые аргументы отклонить отказ от национальных валют. Не сработал в полной мере и синдром «правой угрозы», ибо менее чем через два года национал-радикалы добились ощутимых результатов во Франции и Нидерландах, где в 2005 г. большинство участников референдумов сказало «нет» проекту Европейской Конституции — событию куда более значительному в континентальном масштабе, чем «австрийский казус».

Что касается Австрии, то реакция ЕС на «черно-синюю» коалицию все же принесла определенный положительный результат. Австрийцы, дорожившие своим престижем в Европе, не захотели разме-

нивать его на популистские посулы Й. Хайдера. Именно с момента европейского бойкота на некоторое время ослабли политические акции лидера АПС, что отразилось на его партии и всем радикал-националистическом движении Австрии.

Антиевропеизм Хайдера и его партии нанес им серьезный урон уже на осенних выборах 2002 г., в преддверии которых австрийские радикал-националисты попытались разыграть «чешскую карту», спровоцировав почти одновременно политический скандал вокруг так называемых «декретов Бенеша» и ввода в эксплуатацию в Чехии АЭС в Темелине. Оба вопроса возникли в связи с вступлением Чехии в Евросоюз, а АПС попыталась вновь высунуться с проблемой вето, если ее инициативы не найдут положительного, с точки зрения Партии свободы, решения.

АПС предлагала отложить вопрос о вступлении Чехии в Евросоюз до тех пор, пока соседняя страна не демонтирует АЭС, представляющую угрозу близлежащим австрийским населенным пунктам. С этой целью АПС даже инициировала в январе 2002 г. мини-референдум, большинство участников которого поддержало инициативу этой партии. Однако старший партнер по коалиции — АНП, по-видимому, учитывая опыт бойкота со стороны ЕС, отказалась следовать рекомендациям референдума и не дала ход требованию Хайдера о воздействии на соседа через европейские инстанции. Тем более что в 2001 г. по инициативе В. Шюсселя Австрия и Чехия подписали специальное соглашение, по которому последняя обязалась предоставлять соседу всю необходимую информацию о темелинской АЭС, а также оснастить ее всеми необходимыми системами безопасности. Австрия, со своей стороны, отказывалась от какого-либо противодействия вступлению Чехии в Евросоюз. Достаточно благоразумно повела себя Народная партия и в вопросах о так называемых «декретах Бенеша», согласно которым по окончании Второй мировой войны из Чехословакии были высланы 2,5 млн этнических немцев. Хайдер и его сторонники требовали официального отказа Чехии от «декретов Бенеша» и выплаты компенсации изгнанным с родины местным немцам. АНП не возражала против постановки такого вопроса в принципе, однако не хотела увязывать его с проблемой вступления Чехии в Евросоюз, чего добивались «младшие партнеры».

Следует отметить, что некоторые проблемы, поднимаемые на щит Партией свободы в чисто популистских целях, умело перехватывались другими политическими силами Австрии. В частности, вопрос об эксплуатации АЭС в Темелине вновь возник в июне 2004 г. после утечки радиоактивных отходов в воды Дуная. Здесь совпали позиции всех политических партий Австрии — как коалиционных партнеров, так и оп-

позиционных СПА и «Зеленых». Австрийские политики также высказали сомнение в возможности эксплуатации словацкой АЭС «Моховце». Однако степень принципиальности постановки экологических проблем во многом обесценивалась тем, что кампания против АЭС совпала с кампанией по поводу новых выборов в Европарламент в июне 2004 г. Важным, однако, было то, что в отличие от АПС другие политические партии, учитывая печальные уроки недавнего прошлого, не разыгрывали здесь «европейскую карту», полагаясь на переговорный механизм решения этих проблем в рамках Европейского союза.

3.4. Австрийцы в европейских институтах власти

Членство Австрии в Евросоюзе не только накладывало на нее обязательства, вытекавшие из писанных и неписанных правил ЕС, но и давало ей право активно участвовать в различных структурах Союза. Ее представительство в органах законодательной и представительной власти мощной надгосударственной структуры, как, впрочем, и представительство других членов ЕС, строго регламентировалось процентным соотношением всего населения стран-членов к численности отдельного государства — участника Союза. На 1 января 1995 г., когда ЕС стал Союзом пятнадцати государств, представительство Австрии отвечало следующим пропорциям.

Таблица 3.7

Страна	Доля населения, %	Кол-во голосов в Совете, %	В %-ном отношении в ЕС	Члены Еврокомиссии	Мест в Европарламенте	Членов эконом. и социального комитетов	Членов Комитета регионов
Австрия	2,1	4	4,5	1	21	12	12
15 стран ЕС	100	87	100	20	626	222	222

Источник: Европа от А до Я. Справочник европейской интеграции. Рига, 2002. С. 503.

В последующие годы, когда Союз расширился до 27 государств, пропорции изменились, а доля представителей Австрии во всех структурах, кроме Еврокомиссии, уменьшилась. Отметим, что кроме вы-

шеуказанных инстанций, австрийские представители занимают постоянные места в таких органах ЕС, как Европейский суд и Европейский центральный банк; австрийские чиновники широко представлены и в других структурах Евросоюза.

Представители Австрии не были новичками в решении общеевропейских проблем на надгосударственном уровне. Став в апреле 1956 г. членом Совета Европы — организации, созданной в 1949 г. для, как было сказано в уставе СЕ, «более тесной связи между государствами-членами в деле защиты и обеспечения идеалов и принципов, составляющих их общее наследие, способствуя их экономическому и социальному прогрессу»[58]. Австрия в персональном плане была весьма активным участником Совета. Генеральными секретарями Совета были видные дипломаты Л. Тончичь-Зоринь (1969–1974) и Ф. Карасек (1979–1998). После вступления в ЕС удельный вес австрийцев в СЕ даже увеличился. С 1999 по 2005 г. генеральным секретарем был социал-демократ В. Швиммер. Другой известный деятель СПА — П. Шидер был в это же время председателем Парламентской ассамблеи Совета Европы — органа, в котором были представлены парламентарии всех европейских государств, в том числе и нечленов ЕС.

В период членства Австрии в Евросоюзе одной из ее важнейших функций было председательство (по ротации) в Совете министров ЕС — высшем органе Сообщества. Полугодовой цикл австрийского председательства пришелся на канцлерство В. Климы (июль-декабрь 1998 г.) и В. Шюсселя (июль-декабрь 2006 г.). Хотя чисто формально их функции предполагали руководство Советом министров ЕС по таким вопросам, как координация общей экономической политики, контроль над исполнением бюджета ЕС, заключение от имени организации международных соглашений, однако, по существу, председатели Совета министров Евросоюза должны были оперативно реагировать на весь комплекс проблем, возникающих в Европе и в мире во время их председательствования, тем более на проблемы, имевшие непосредственное отношение к функционированию Евросоюза. Как будет показано ниже, Австрия отнюдь не уклонялась от исполнения функции европейского медиатора во времена своего верховенства в ЕС. В связи с этим можно сослаться на В. Шюсселя, который был важной фигурой в евроделах во второй половине 2006 г., а в период первого председательства Австрии, будучи вице-канцлером, также во многом определял «еврокурс» страны: «В период председательства наиболее отчетливо проявляется новое положение нашей страны в европейской политике, мы начинаем играть ключевую роль в ее формировании»[59].

В организационном плане подготовка к австрийскому председательству началась практически сразу после составления ЕС соответствующего «странового» графика. При австрийском МИДе в середине 1996 г. был создан специальный орган — Исполнительный секретариат по организации председательства в Евросоюзе. Им руководила Б. Феррero-Вальднер, тогдашний статс-секретарь МИДа Австрии. В течение года — до июля 1998 г. была разработана и одобрена на всех уровнях «Программа председательства». В июле 1998 г. программа, получившая название «Всеобщее дело», была представлена Совету министров ЕС и пленуму Европарламента. Отметим и такие действия неформального характера, как поддержание преемственности политики ЕС от одной председательствующей стороны к другой. В этом смысле задачей Австрии было состыковать свое видение европейских проблем с такими грандами Западной Европы, как Великобритания, бывшей на посту председателя до Австрии, и Германия, занявшей этот пост с начала 1999 г.

В. Клима в качестве председателя Совета министров ЕС определил приоритетными пять основных проблем, актуальность которых для Европы конца XX в. было трудно переоценить. Речь шла о введении единой валюты евро; о решении проблемы занятости; о защите окружающей среды; обеспечении безопасности в странах ЕС; о расширении Евросоюза, заявки на членство в котором подали целый ряд государств Восточной и Юго-Восточной Европы. Кроме решения задач стратегического характера председательство ЕС не могло обойти стороной и важнейшие международные проблемы: в европейском пространстве таковой была крайне неустойчивая ситуация вокруг стран, отколовшихся от бывшей Югославии.

Наиболее сложным и щепетильным стал вопрос о введении в оборот евро. В период председательства Великобритании, предшествовавшего австрийскому, были в общих чертах согласованы вопросы обменного курса евро и роли в этом процессе Европейского центрального банка. Однако осталось много несогласованных позиций, решение которых автоматически перешло к Австрии. Последняя попыталась увязать проблему евро с завершением формирования Экономического и валютного союза (ЭВС), членом которого Австрия стала еще до официального вступления в Евросоюз. Важнейшим мероприятием в этом направлении были решения Совета министров Евросоюза (май 1998 г.) о формировании в целом предпосылок к началу функционирования в Европе с 1 января 1999 г. единой валюты. Австрия как активный участник ЭВС была апологетом евро, выдвигая при этом следующие аргументы: экономия на издержках по денежным переводам между членами ЭВС; исключение рисков от изменения валютных курсов и экономия на издержках

страхования валютных рисков; возможность использования евро как мировой валюты для расчетов и платежей в сделках со странами — нечленами ЕС; исключение возможности девальвации валют стран ЭВС, которая могла бы привести к нарушениям условий конкуренции на внутреннем рынке ЕС; обеспечение доступа стран ЭВС на рынки друг друга и улучшение сопоставимости цен; стимулирование дальнейшей гармонизации и унификации рыночных условий предпринимательской деятельности на внутреннем рынке ЕС.

Что касается проблемы занятости, то в этом вопросе Австрия исходила из стратегии, определенной ЕС в период, предшествовавший ее председательству. В частности, в июне 1997 г. Совета министров ЕС по инициативе Швеции, Франции и Австрии принял концепцию занятости, изложенную потом в Амстердамском договоре. В ноябре 1997 г. в Люксембурге на сессии Совета министров ЕС были приняты рекомендательные положения, касавшиеся проблемы занятости, ее универсальности и специфичности для государств-членов. Авторитет Австрии в вопросах занятости был очевиден, ибо по уровню безработицы она, как уже говорили ранее, была одним из наименее уязвимых европейских государств. Голос Австрии в период ее председательства был весом и в вопросе, связанном с реализацией Шенгенских соглашений, которые охватили ее в полном объеме с 1 апреля 1998 г. Что касается еще одного приоритетного направления австрийского председательства — расширения ЕС за счет государств южной и восточной зон европейского континента, то и в этом вопросе деятельность различных инстанций Союза во второй половине 1998 г. отнюдь не замедлилась. Продолжались начатые в марте 1998 г. переговоры с Венгрией, Польшей, Чехией, Эстонией и Кипром. Латвия, Литва и Словакия уже к концу 1998 г., по мнению экспертов из ФРГ, «имели хорошие перспективы для скорого начала переговоров»[60]. В сентябре 1998 г. сдвинулась с мертвой точки заявка Мальты, отложенная когда-то на неопределенный срок. Однако в вопросе расширения Евросоюза за счет ближайших соседей Австрии ее лидеры не могли быть в ЕС движущей силой из-за достаточно острых разногласий по этому вопросу как между коалиционными партнерами — СПА и АНП, так и внутри каждой из этих партий. В политических кругах страны получила широкое хождение концепция, согласно которой на новых членов ЕС не могли сразу же распространяться правила безвизового перемещения в другие страны Союза.

Отметим повышенную организационную активность австрийцев в ЕС в период первого председательства Австрии. Во второй половине 1998 г. в самой Австрии состоялось 146 различных мероприятий;

43 заседания прошли в рамках Совета министров ЕС; министры Сообщества провели 8 неформальных встреч и 3 конференции в расширенном составе. 19 раз «тройка» высших чиновников Союза посещала страны третьего мира. Всего же под эгидой Австрии, включая выступления, инициированные ею в Европарламенте, было проведено более 1800 мероприятий различного уровня. Координировался этот процесс «венским штабом», где сотрудничало 500 человек[61].

В целом председательство Австрии в ЕС во второй половине 1998 г. повысило авторитет страны как важной части европейского пространства, укрепило ее видение в Европе как нужного для континента посредника в решении важных экономических, политических и социальных проблем. Нельзя не согласиться с В. Шюсселем, позднее отмечавшим, что «участие во всех начинаниях Союза предоставило нашей стране новые возможности создания европейского будущего. Каждому, кто задействован во внешней политике, известен сильно возросший интерес к позициям и представлениям Австрией наших партнеров в Европе...»[62]. Трудно было предположить, что год спустя после столь успешного этапа председательства эффект от него пойдет на смарку в результате известного казуса с созданием под руководством В. Шюсселя «черно-синей» коалиции и скандальной реакцией на этот шаг со стороны Евросоюза.

Семь лет, разделявшие первое и второе председательство Австрии в ЕС, были отмечены не только вышеназванным казусом, но и сложностями внутреннего порядка, характерными для процесса становления Европейского союза, его превращения из Европы 15-ти в Европу 25-ти. Непросто развивался процесс перехода большинства стран ЕС на евро, притом что Швеция и Дания, по негативным итогам референдумов, не решились войти в зону евро. Множество вопросов вызывал и процесс дальнейшего расширения ЕС. Если Румыния и Болгария получили «добро» от ЕС, имея перспективу стать членами Союза с 1 января 2007 г., то вопрос о Турции находился в подвешенном состоянии. Также неясны были и шансы Хорватии, других стран — наследниц бывшей Югославии. Далеко не бесспорной была позиция отдельных государств Евросоюза по формированию бюджета Сообщества, по проблемам экономической и социальной политики, по развитию межевропейского агросектора. Назрели проблемы энергообеспечения Европы и неконтролируемой иммиграции. Но, пожалуй, наиболее острым в преддверии второго австрийского председательства становился вопрос о судьбе основополагающего документа стратегического характера — Конституции Евросоюза, отвергнутой в мае-июне 2005 г. большинством участников референдумов во Франции и Нидерландах.

Канцлер В. Шюссель, уже накопивший определенный опыт участия в заглавной миссии Австрии в ЕС, будучи вторым, после В. Клима, полномочным ее представителем в структурах временного руководства, пошел по проторенному пути координации позиций со следующим за ним ротационным председателем, премьер-министром Финляндии М. Вайханеном. Во время краткого рабочего визита в Хельсинки в начале сентября 2005 г. оба лидера попытались сопоставить позиции по основным экономическим, внутри- и внешнеполитическим проблемам Евросоюза, дабы обеспечить преемственность линии последовательного председательства. На руку было то, что обе страны стали членами Союза одновременно, не являясь при этом в отличие от большинства государств ЕС участниками НАТО. Актуальным был не только возникающий в этой связи вопрос о совместной оборонительной политике ЕС, но и специфические проблемы расширения Союза, причем для Австрии была важна турецкая проблема. Не обошли лидеры стран и процесс ратификации Европейской Конституции.

Итогом встречи стала выработка рабочей программы на 2006 г. Четыре общие цели председательства нейтральных государств выглядели следующим образом: развитие экономического роста и занятости населения; обеспечение и дальнейшее развитие европейской модели жизни (сохранение высокого качества жизни без потерь глобальной конкурентоспособности экономики ЕС); укрепление роли ЕС в мире; поддержание доверия граждан Европы к проекту Конституции ЕС.

Председательство Австрии показало, что ее лидеры стремились придерживаться обозначенных приоритетов. В. Шюссель поставил перед Сообществом весьма амбициозную задачу — реализацию основной стратегической установки «Лиссабонской декларации» 2000 г. — превращение экономики ЕС к 2010 г. в наиболее динамичную и мощную экономику мира. Реализовать этот план можно, по мнению австрийских официальных лиц, если ежегодный прирост ВВП в ЕС будет не менее 3%, а рабочие места увеличатся не менее чем на 1% в год. В этом случае безработица станет к 2010 г. вдвое меньше — до 19 млн. Кризис конца первого десятилетия XXI в. показал обоснованность австрийских оговорок. ЕС, полагали австрийцы, должен приветствовать экономические реформы в этом направлении, проводимые в отдельных странах-членах, гибко реагируя на политику рынка труда, приспосабливая ее к условиям глобализации и неисключенному в принципе, спаду конъюнктуры рынка.

Другими важнейшими проблемами, тесно связанными с первой, австрийское председательство называло вопросы энергоснабжения, уменьшения зависимости ЕС от поставок нефти из стран третьего мира

и газа из России. Посол Австрии в России М. Вукович следующим образом характеризовал австрийское видение этих проблем: «Энергоснабжение не может быть обеспечено только на национальном уровне, оно нуждается в общеевропейском регулировании. Такое регулирование включает уменьшение зависимости от ограниченного количества поставщиков, диверсификацию источников энергии, складирование и обеспечение безопасности энергетических сетей»[63]. Для решения этих проблем австрийские представители поддерживали постоянный контакт с соответствующими инстанциями ЕС. Так, министр экономики Австрии А. Бартенштайн неоднократно встречался с комиссаром ЕС по энергетике, представителем Латвии А. Пибалгсом. И в этом вопросе Австрия, как показали события зимы 2008–2009 гг., оказалась дальновиднее многих.

А. Бартенштайн и В. Шюссель использовали для обнародования своих концепций преодоления энергетических трудностей трибуну Европарламента. На сессии ЕС в марте 2006 г. Бартенштайн призвал к срочному наращиванию европейских инвестиций в энергетическую инфраструктуру и укреплению сотрудничества стран ЕС в этом вопросе. Министр экономики Австрии подчеркнул, что в период председательства его страна не намерена вмешиваться в решение государствами-членами вопросов о выборе национальных источников получения энергии, включая атомную, хотя Австрия, по его словам, является убежденной противницей АЭС. Тем самым Бартенштайн хотел успокоить соседей Австрии — Чехию и Словакию, чьи АЭС, как уже ранее говорилось, вызывали неприязнь у значительной части австрийского населения. В. Шюссель на январской (2006) сессии Европарламента обратил внимание депутатов на необходимость формирования глобальной энергетической политики ЕС. «Эта политика, — подчеркивал Федеральный канцлер, — должна включать как диверсификацию поставщиков, так и выработку новой стратегии, основанной на долгосрочных крупных соглашениях по поставкам природного газа в Европу»[64]. Более сложными, с точки зрения процедуры принятия решений, были австрийские инициативы по развитию в ЕС системы самофинансирования. По мнению австрийцев, нельзя забирать у национальных бюджетов бóльшую часть для бюджета ЕС. Это ведет к конфликту между донорами и получателями средств; Австрия, как известно, относится к числу первых. По мнению М. Вуковича, «страны — участники ЕС находятся уже на пределе своих возможностей финансирования ЕС из своих национальных бюджетов»[65]. Австрия предложила усилить налогообложение краткосрочных финансовых операций в рамках Союза, а также ввести дополнительное налогообложение транспортных (авиа- и водных) перевозок. Австрийцы согласились с достигнутым в предше-

ствовавший им период председательства Великобритании проектом долгосрочного финансового планирования ЕС. Однако полагали, что предстоит нелегкая процедура убеждения Еврокомиссии и Европарламента в правильности принятия решений.

Не менее острым, чем уже названные проблемы, был в период австрийского председательства вопрос о перспективных членах Евросоюза. Принципиально Австрия полагала возможным принятие в состав ЕС в обозримом будущем Македонии, Боснии-Герцеговины и Хорватии. С оговорками такая возможность выглядела реальной и для Сербии, однако здесь австрийцы, равно как и большинство в Союзе, увязывали этот вопрос с арестом и передачей Гаагскому трибуналу сербскими властями военных преступников Р. Караджича и Р. Младича. Все же Австрия занимала более либеральную позицию, чем многие члены ЕС. Так, министр иностранных дел У. Плассник, сменивший на этом посту Б. Ферреро-Вальднер, ставшую с 2006 г. комиссаром ЕС по внешней политике, считала, что Евросоюз мог бы и не дожидаясь выдачи военных преступников создать для населения Сербии льготный визовый режим со странами ЕС.

Диаметрально противоположной выглядела позиция Австрии в вопросе о приеме в ЕС Турции. Здесь австрийцы наряду с французами были одними из наиболее стойких противников ее членства в ЕС. В. Шюссель считал, что в своем нынешнем качестве Турция не может стать членом ЕС, ибо там не соблюдаются принятые в Европе права человека. Кроме того, по его словам, Европе нужны защитные меры от возможного наплыва в страны ЕС турецких мигрантов. Ф. Фишлера, бывшего в течение десяти лет еврокомиссаром по вопросам сельского хозяйства, настораживало то, что, войдя в Союз, Турция получит право на ежегодные аграрные субсидии, превышающие те, что получили все вместе взятые 10 новичков Союза. Официальные лица Австрии подчеркивали, что даже если ЕС положительно решит вопрос о приеме Турции, то в Австрии он будет вынесен на всенародный референдум. Между тем, согласно проведенному в июле 2006 г. по заказу Еврокомиссии опросу общественного мнения, Австрия лидировала (80%) по числу тех, кто был против включения Турции в Евросоюз. Австрия допускала лишь ассоциативное соглашение ЕС и Турции*, [66].

---

* Акценты в вопросе о расширении ЕС в юго-восточном направлении не претерпели существенных перемен и в период канцлерства А. Гузенбауэра. В интервью немецкой «Бильд» (май 2007 г.) он обозначил Хорватию в качестве приоритетного для Австрии очередного члена ЕС. Что касается Турции, то согласно канцлеру-социалисту «в настоящее время ни Турция не созрела для Европы, ни Европа для Турции».

Тема иммиграции относилась, естественно, не только к Турции. Она вызывала озабоченность у Австрии, постоянно касавшейся этой проблемы в период своего председательства. Уже в годы, предшествовавшие этому периоду, правительство В. Шюсселя шло по пути двусторонних договоров с соседями — Чехией, Словакией и Венгрией — об установлении миграционных квот, не превышавших 3 тыс. человек в год для каждой страны. В. Шюссель неоднократно касался этой сложной темы и занимая высший пост в Евросоюзе. Он предлагал, чтобы страны ЕС не придерживались бы какой-то общей схемы, а руководствовались местными условиями, дабы количество иностранцев в ЕС соответствовало не только потребностям их экономик, но и учитывало способность адаптации людей иной ментальности к правилам страны проживания.

«Турецкий вопрос», а в более широком контексте проблема геополитических границ Евросоюза, стали камнем преткновения в общественном мнении для тех стран Западной Европы, где возникли острые разногласия вокруг проекта Европейской Конституции. Между тем Австрия никогда не относилась к странам, сомневавшимся в необходимости принятия такого документа. Еще осенью 2000 г., выступая на заседании Национального Совета, Шюссель отметил, что «Европа нуждается в новой и ясной Конституции», которая определила бы полномочия региональных национальных и европейских органов власти. Канцлер Австрии полагал приоритетность формирования такого документа в процессе евростроительства[67]. Отметим, что австрийские правоведы и политики приняли активное участие в работе «Конвента будущего Европы», возглавлявшегося В. Жискаром д'Эстеном, подготовившего для ратификации проект, вызвавший, прежде всего, споры относительно системы властных полномочий в Евросоюзе. Тем не менее, второй вариант проекта был одобрен на брюссельском заседании Европейского Совета в июне 2004 г. Государствам-членам было предложено решить вопрос о форме волеизъявления — через всенародные референдумы или решением национальных парламентов.

Австрия избрала для себя второй вариант, хотя некоторые антиевропеисты, и прежде всего Й. Хайдер, настаивали на общеавстрийском плебисците. По мнению же В. Шюсселя, и обе правящие партии, и оппозиционные СПА, и «Зеленые» готовы обсуждать проект Конституции в парламенте. Политическая элита Австрии после бойкота 2000 г. не была готова вновь посеять сомнения в своей лояльности, предоставив случаю решать столь важный вопрос. Вполне разумными были опасения, что участники референдума могут сделать свой выбор, опираясь не столько на вопрос о собственно Конституции, сколько исходя из прошлого «антиавстрийского» демарша ЕС. Что касается парламента-

риев, то они проявили почти стопроцентную лояльность к европейской новации. В Национальном Совете «за» проголосовали 182 из 183 депутатов, а в Федеральном Совете — 59 из 62. И, конечно же, не последнюю роль в положительном решении парламентариев, принятом в мае 2005 г., было ожидание второго председательства Австрии в ЕС.

Даже имевшие место буквально в те же дни отрицательные для Конституции итоги референдумов во Франции и Нидерландах не поколебали В. Шюсселя во мнении, что предложенный вариант Конституции должен стать правовой основой Евросоюза. Именно эту позицию он озвучил в процессе согласования планов председательства с финнами во время своего визита в Хельсинки в начале сентября 2005 г. В то же время к началу председательства в ЕС позиция Федерального канцлера претерпела некоторые изменения. Теперь он стал делать упор на проведение общеевропейской дискуссии вокруг Основного закона Сообщества. В выступлении на заседании Совета ЕС в Брюсселе 10 января 2006 г. он подчеркнул, что в период его председательства Австрия постарается оживить обсуждение проекта Конституции. «Ясно, что мы не сможем полностью решить проблему принятия Конституции, но мы намерены подготовить страны ЕС к обсуждению этой темы на июньском саммите Союза»[68]. Встреча в Вене в июне 2006 г. стала бы для Австрии завершающим актом ее председательства.

Свое видение перспектив Конституции В. Шюссель развил и на январской сессии Европарламента в 2006 г. Он увязал этот вопрос с общими перспективами развития Сообщества, которое, по его мнению, находится в состоянии глубокого концептуального и структурного кризиса. «Граждане стран ЕС потеряли доверие к Евросоюзу и его институтам. Наша задача состоит в том, чтобы путем широкой народной дискуссии вернуть это доверие»[69]. Он также уточнил действия Австрии по процессу «размораживания» конституционной проблемы. Позже Шюссель сообщил руководству ЕС, что к концу своего председательства Вена составит своего рода «дорожную карту» возвращения в повестку дня Союза вопроса о Конституции. Правда, по мере приближения срока окончания председательства Австрии оптимизм ее внешнеполитического руководства постепенно иссяк. Об этом, в частности, свидетельствовало выступление главы МИДа У. Плассник на встрече министров иностранных дел ЕС в австрийском Клостернойбурге в конце мая 2006 г. Она фактически переложила на следующего председателя ЕС — Германию — составление «приемлемых предложений» относительно проекта Конституции.

Однако и отказаться полностью от собственного видения путей выхода из кризиса Австрия не хотела. Поэтому на подводившей итог ее

председательству встрече ЕС в Вене (15–16 июня 2006 г.) было вынесено предложение, в известной степени расходившееся с прежней позицией Австрии. Если раньше считалось, что чисто парламентское голосование должно решить судьбу Конституции, то теперь В. Шюссель встал на позицию проведения единого общеевропейского референдума всех стран — членов ЕС. Для положительного решения необходимо «да» половины избирателей Европы, при условии, что Конституция будет одобрена не менее чем в половине стран Евросоюза. В. Шюссель полагал, что инициаторами такого общеевропейского мероприятия должны стать страны, где национальные референдумы окончились провалом Конституции, — Франция и Нидерланды. Отметим, что предложения Австрии стали неожиданными для других стран ЕС, лидеры которых оказались не готовы принять решения, созвучные «плану Шюсселя».

Двойное председательство Австрии было хотя и важной, но не единственной стороной участия страны в органах исполнительной власти Евросоюза. Получив согласно принятой в ЕС схеме место одного из членов Еврокомиссии, Австрия стремилась развить определенные инициативы в этой сфере полномочий. С 1995 по 2005 г. на посту комиссара ЕС по вопросам сельскохозяйственной политики и рыболовства работал Ф. Фишлер, член АНП, бывший министр сельского хозяйства Австрии. То обстоятельство, что он был дважды утвержден на эту должность Европарламентом, свидетельствует о доверии к этому представителю Австрии, взявшему на себя непростые функции координатора аграрной политики ЕС. Именно Фишлер стал инициатором реформы европейского сельскохозяйственного рынка, одобренной в июне 2003 г. на заседании Совета министров ЕС в Люксембурге.

Говоря о сути реформы, Ф. Фишлер отмечал ее позитивность как для потребителей, так и для производителей сельхозпродукции. «Нашим фермерам она дает условия, в которых они смогут стабилизировать свои доходы и производить то, что хотят потребители. Потребители и налогоплательщики получат больше прозрачности в расходовании своих финансов, и их деньги прибавят в весе»[70]. Реформа была призвана совместить потребности сельского хозяйства Европы с принципами охраны среды обитания. Вводилась система единых прямых выплат, зависящих от уровня экологической безопасности и безопасности продуктов, от гуманного отношения к животным, сохранения занятости в сельхозрайонах. Фермеры, участвующие в программе развития сельской местности, могли рассчитывать на премии в размере до 19 тыс. евро в год. Были также предусмотрены средства для инвестирования

хозяйства молодых фермеров. Для менее благоприятных в сельскохозяйственном отношении районов Европы предусматривались коэффициенты, позволяющие тамошним фермерам рассчитывать на субсидии от ЕС, хотя весь пакет законодательных инициатив предполагал отказаться от системы субсидирования, перейти на чисто рыночные отношения в сельском хозяйстве.

Следует обратить внимание на то, что новации дались Ф. Фишлеру в тяжелом диалоге со многими членами ЕС, с подчас разнившимися страновыми возможностями для сельскохозяйственной политики. Однако в результате лишь Португалия проголосовала на саммите в Люксембурге против реформы Фишлера. Не менее сложными были для Фишлера и проблемы реформирования европейского рыболовства. С 1 февраля 2003 г. по его инициативе начал осуществляться план восстановления запасов ряда промысловых видов рыб в бассейнах Средиземного моря и Атлантики. Цель реформы Фишлера также заключалась в том, чтобы сократить субсидирование ЕС национального рыболовства в тех странах, где оно является убыточным. При этом еврокомиссар разработал комплекс мер по переподготовке тех, кто уже не мог заниматься рыболовством, для перевода их в другие сферы экономической деятельности.

После ухода Ф. Фишлера на пенсию вакантное место комиссара Еврокомиссии от Австрии заняла, как уже говорилось, бывшая министр иностранных дел Австрии Б. Ферреро-Вальднер, хорошо известная в ЕС по участию во многих внешнеполитических проектах Союза, а также по координации двух председательств Австрии в ЕС. Новая должность Б. Ферреро-Вальднер, согласованная с председателем Еврокомиссии Ж.-М. Баррозу, соответствовала ее международному реноме. С июля 2005 г. она возглавила внешнеполитическое ведомство Евросоюза, принимая самое активное участие во всех международных акциях ЕС, представляя точку зрения Еврокомиссии в Европарламенте.

Говоря об австрийцах во властных структурах Евросоюза, нельзя не сказать о результатах выборов в Европейский парламент (см. табл. 3.8).

Приведенные цифры требуют комментария. С одной стороны, австрийцы, как и европейцы в целом, еще не ощутили Европарламент как реальный политический орган, представляющий их интересы в законодательном поле Европы. Во многом это связано с весьма ограниченными по сравнению с национальными парламентами возможностями ЕП как института контроля над исполнительной властью, функции которой также еще не очевидны. Национальной особенностью абсентеизма австрийцев является резкое понижение

уровня участия в выборах за период 1996–2004 гг. (более чем на 23%), что во многом связано с эйфорией первых двух лет пребывания в ЕС и последовавшим разочарованием, отчасти связанным с бойкотом 2000 г. Показательно и то, что практически треть депутатов от Австрии в ЕП относят себя к категории евроскептиков (АПС, «Зеленые») — тех, кто видит больше отрицательных для страны моментов, чем положительного воздействия на нее интеграционных процессов. На евровыборах 2004 г. и 2009 г. неожиданного успеха добилось движение «За подлинный контроль в Брюсселе», само название которого говорит о недовольстве части электората политикой власть имущих ЕС.

Таблица 3.8

Выборы в Европейский парламент (1996–2004)

Партия	1996		1999		2004		2009	
	% голосов	ман-даты	% голосов	ман-даты	% голосов	ман-даты	% голосов	ман-даты
СПА	29,1	6	31,7	7	33,4	7	23,8	4
АНП	29,6	7	0,6	7	32,7	6	29,7	6
АПС	27,5	6	23,5	5	6,3	1	13,1	2
«Зеленые»	6,81	1	9,25	2	12,6	2	9,5	2
Либеральный форум	4,26	1	–	–	–	–	–	–
За подлинный контроль в Брюсселе	–	–	–	–	14,0 2	2	17,9	3
Процент принявших участие в выборах	67,73	р	49,3	р	р	42,43	р	42,4

Источники: Выборы во всем мире. Энциклопедический справочник. М., 2001. С. 17–18; Европейский парламент. Проблемы и перспективы. М., 2004. С. 195; http://www.elections2009-results.eu/eu/austria en.html08.06.09

«Евроскептики» достаточно активно проявили себя и на новом этапе евростроительства — процессе ратификации Лиссабонского договора — документа, призванного заменить почившую в бозе Конституцию ЕС. В апреле 2008 г. в Австрии была создана организация «Спасите Австрию», потребовавшая проведения по Лиссабонскому договору всенародного референдума. В принципе такой вариант обсуждения базо-

вого документа ЕС не исключался, однако австрийский парламент посчитал возможным решать этот вопрос, опираясь на мнение депутатов, представленных в Национальном Совете политических партий. С таким путем ратификации были не согласны многие австрийцы. Так, по данным опроса, проведенного авторитетной социологической службой — австрийским институтом Гэллапа, почти 60% опрошенных высказались за референдум, причем 40% из них отклонили бы в этом случае Лиссабонский договор.

Евроскептицизм австрийцев выплеснулся и на улицы крупных городов страны. Повсеместно прокатились многотысячные демонстрации. Правительству была передана петиция о необходимости референдума, которую подписали более 100 тыс. граждан. Однако мнение части населения страны было проигнорировано, и Национальный Совет 9 апреля 2008 г. ратифицировал Лиссабонский договор. «За» высказался 151 парламентарий, «против» — лишь 27. Среди сторонников договора были все депутаты от правящих СПА и АНП, а также большинство фракции «Зеленых». Против этого соглашения выступили представители АПС и СБА. Последние аргументировали свою позицию тезисом о возможной утрате национального суверенитета и фактическом упразднении австрийской Конституции[71].

Однако голосование в Национальном Совете и одобрение Лиссабонского договора в Федеральном Совете с последующей подписью президента страны отнюдь не сняли проблему реформирования ЕС с повестки дня австрийской политики. Отклонение договора на всенародном референдуме в Ирландии в июне 2008 г. прибавило энтузиазма противникам этого документа. С учетом того, что лидеры ЕС не исключали возможность его доработки, внесения в него соответствующих изменений, а в ряде стран (Чехия, Польша) процесс ратификации застопорился, определенную эволюцию во взглядах претерпели и члены партий, ранее безоговорочно поддерживавших договор. В период острого конфликта в рядах СПА некоторые лидеры партии и, прежде всего, тогдашний канцлер А. Гузенбауэр сделали важную оговорку. Речь шла о проведении всенародного референдума по новым версиям Лиссабонского договора и другим основополагающим актам Евросоюза.

Обновленная позиция СПА стала одной из причин разрыва «народниками» коалиционного союза с социал-демократами. АНП посчитала, что последние не только нарушают принцип правительственного союза, но и наносят ущерб австрийскому парламентаризму как высшей ступени демократических основ государства. Конфликт был улажен лишь в процессе формирования нового кабинета министров. Лидеры правящих партий В. Файман и Й. Прёль подтвердили

верность вердикту парламента по поводу Лиссабонского договора*. Однако некоторая неопределенность в отношении Австрии к другим сторонам будущей деятельности Евросоюза привела к тому, что в правительство не вошла У. Плассник (АНП), занимавшая в течение нескольких лет пост министра иностранных дел и являвшаяся последовательным сторонником минимизации возможных разногласий между Австрией и Евросоюзом.

В целом же Австрия, как и многие другие члены Евросоюза, демонстрировала не только принципиальную поддержку стратегического курса ЕС, но и озабоченность сохранением национального суверенитета в процессе евростроительства.

Участие Австрии в этом процессе было адекватно ее роли в современной Европе, роли небольшого государства с ограниченными возможностями влияния на положение дел при вполне очевидной тенденции защищать прежде всего не абстрактные идеалы «европеизма», а конкретные национальные интересы и собственное видение ситуации в Евросоюзе.

3.5. Военно-политические структуры Европы и «новый нейтралитет»

Прописанные в документах 90-х годов позиции, существенно скорректировавшие сущность Евросоюза как объединения стран, связанных не только чисто экономическими взаимными обязательствами, но и определенными координирующими действиями военно-политического характера, отразились на восприятии Австрией своих основополагающих доктрин в этой области и, прежде всего, Закона о постоянном нейтралитете 1955 г. Как отмечает известный австрийский историк К. Воцелка, «прежняя концепция нейтралитета, которая не только соответствовала обстоятельствам «холодной войны», но и была одним из столпов идентичности для нескольких поколений австрийцев, стала предметом публичного обсуждения»[72]. Дискуссии в политических кругах страны разворачивались в конце минувшего столетия вокруг Маастрихтского (1992) и Амстердамского (1997) договоров, наполнивших новый европейский альянс новым содержанием. Они происходили в период кардинальных перемен в международной ориентации ближайших соседей

---

* В мае 2009 г. в интервью «Шпигелю» В. Файман вновь подтвердил, что Австрия будет рассматривать любые версии Лиссабонского договора исключительно через парламентскую процедуру («Spiegel». 2009. No 16. S. 99).

Австрии, в кратчайший срок превратившихся из членов конфронтирующей с Западом военной организации — Варшавского договора — в участников некогда враждебного «социалистическому содружеству» блока НАТО. События на территории бывшей Югославии также давали пищу для полемики о сущности австрийского нейтралитета в условиях конфликтной ситуации в пограничном с Австрией регионе. Наконец, ситуация на Ближнем Востоке, в которую оказались вовлечены не только США, но и их союзники в Европе, в определенной степени стимулировали дискуссии, связанные с односторонними обязательствами Австрии середины XX века.

Вплоть до подписания Маастрихтского договора лишь АПС устами ее лидера Й. Хайдера допускала возможность отказа Австрии от нейтрального статуса. Оба партнера по «большой коалиции» — СПА и АНП — не рассматривали всерьез тему нигиляции Закона 26 октября 1955 г. Будучи крайне заинтересованными в благожелательном или, как минимум, безразличном отношении СССР к планам вхождения Австрии в Евросоюз, лидеры правящих партий оценивали нейтралитет своей страны самым лестным образом, особенно когда их высказывания были адресованы непосредственно советской стороне. В частности, вице-канцлер Й. Риглер (АНП), выступая в Москве в июле 1990 г. с докладом «Австрия в сегодняшней и будущей Европе», отмечал, что «постоянный нейтралитет сослужил нам добрую службу и стал неотъемлемой составной частью европейского мирного порядка»[73]. Стремясь отмести всяческие сомнения относительно того, что лидеры Австрии рассматривают достоинства нейтралитета лишь в прошедшем времени, председатель АНП А. Мок в статье, специально написанной для журнала «Международная жизнь», утверждал: «Новое состояние отношений между Востоком и Западом придаст нашему нейтралитету бóльше значения, то есть откроются большие, чем раньше, возможности для действий»[74].

Тема нейтралитета оказалась достаточно актуальной и в период начавшейся в мае 1991 г. гражданской войны в Югославии. Выяснилось, что партнеры по коалиции неоднозначны в оценке происходившего в тот период распада СФРЮ. Если АНП, устами А. Мока, считала, что Австрия должна немедленно признать независимость Словении и Хорватии, подвергшихся нападению подчинявшихся Белграду армейских частей, то канцлер Ф. Враницкий предостерегал коллег по правительству от поспешности, аргументируя это тем, что нейтральное государство не должно никоим образом вмешиваться в конфликт соседей[75]. Логика Враницкого, с которой нельзя не согласиться, базировалась на тезисе о возможности лишь совместно с другими странами — членами ОБСЕ и ООН предпринимать шаги, способствующие замирению разгоравшегося кон-

фликта. Отметим, что практически на всех последующих стадиях конфликта на Балканах Австрия принимала участие только в тех акциях НАТО (в Боснии), которые получили санкции ООН. Таким же образом Австрия повела себя в период военных действий 1991 г. в Персидском заливе, когда правительство Враницкого разрешило переброску через ее территорию войск и техники, а также пролет через воздушное пространство Австрии самолетов НАТО. В 1999 г. последним было отказано в праве пролета для бомбежки объектов на территории Сербии именно потому, что НАТО действовало без санкции Совета безопасности ООН. Вторая ближневосточная война, развязанная США против Ирака, также не нашла поддержки со стороны нейтральной Австрии.

Важным этапом в процессе переосмысления Австрией сущности своего нейтрального статуса можно считать не только ее вступление с 1 января 1995 г. в ЕС и получение статуса наблюдателя при Западноевропейском союзе (ЗЕС), но и присоединения к натовской программе «Партнерство ради мира». Отметим, что и другие европейские нейтралы — Финляндия и Швеция — также вошли в эту программу, заключив индивидуальные программы сотрудничества, опиравшиеся на признание со стороны НАТО особенностей их нейтралитетов. Для Австрии было важно и то, что к партнерскому соглашению с НАТО склонялась и Россия. Таким образом, последняя не могла быть, по мнению Вены, против австрийского соучастия в новой общеевропейской концепции безопасности. Однако канцлер Ф. Враницкий пошел на подписание соответствующего документа лишь 10 февраля 1995 г. — не только после других европейских нейтралов, но и пропустив вперед ближайших соседей Австрии — Чехию, Словакию, Венгрию и Словению. Тем не менее это событие, скорректировавшее обязательства Австрии в рамках Евросоюза, стало дополнительной мотивацией для тех австрийских политиков, кто всерьез заговорил о принципиально новом характере нейтрального статуса Австрии, о возможности фактического пересмотра содержательной стороны Закона от 26 октября 1955 г.

Первый шаг в этом направлении сделала Австрийская народная партия. Принятая в апреле 1995 г. новая партийная программа в разделе «Международная безопасность» следующим образом определяла фактические задачи страны в сфере обороны. АНП не отказывала Австрии в разработке и участии в общеевропейской политике безопасности и обороны. При этом основной упор делался на обеспечение национальной безопасности в рамках ЕС, ибо оборона собственными силами не только дорогостоящее, но и малоэффективное мероприятие. Авторы раздела призывали Австрию внести собственный вклад в оборонительную стратегию ЕС[76].

Если в этом документе НАТО не упоминалось и речь шла об оборонительных мероприятиях в рамках ЕС, то более четкие акценты были расставлены в подготовленном осенью того же года докладе министерства обороны Австрии, которым в годы «большой коалиции» руководили деятели Народной партии. НАТО характеризовалось в докладе как основа будущей системы коллективной безопасности в Европе. Авторы доклада не ставили напрямую вопрос о вхождении страны в НАТО, делая упор на повышение статуса страны в ЗЕС — от наблюдателя до полноправного членства. Доклад не единым словом не упомянул нейтралитет, хотя сам министр обороны Ф. Фасльабенд (АНП) считал, что в ситуации примирения Востока и Запада этот статус утратил свою позитивность для австрийской безопасности. Идеи министра обороны и концепции возглавляемого им министерства были созвучны мнению руководства НАТО. Тогдашний генсек блока бельгиец В. Клаас, высоко оценивая подключение Австрии к программе «Партнерство ради мира», полагал однако, что гарантии безопасности его организация дает лишь полноправным членам Альянса. Весьма скептично отозвался он о роли нейтралитета в новой ситуации, бывшим, по его словам, позитивным лишь в годы «холодной войны».

В преддверии заключения Амстердамского договора и в условиях, когда ряд восточноевропейских стран стали не только партнерами, но и членами НАТО, акценты Народной партии приобрели более очерченную пронатовскую конфигурацию. Специальная декларация Правления АНП (июль 1997 г.) потребовала, чтобы Австрия использовала в конкретной ситуации «исторический шанс» не только для полноправного членства в ЗЕС, но и для вхождения в НАТО. В тексте декларации этот тезис был аргументирован тем, что в условиях эскалации в Европе этнических и национальных конфликтов только НАТО может реально осуществлять миротворческие функции. Конфликт (имеется в виду югославский), который происходит в непосредственной близости от австрийских границ, может, гипотетически, коснуться и ее территории. Устав НАТО делает все страны блока равноправными в принятии решений, и, следовательно, Австрия может игнорировать те из них, которые не соответствуют ее национальным интересам. Авторы доклада также полагали, что членство в НАТО не привело бы автоматически к присутствию на ее территории иностранных войск и баз, и, следовательно, не пострадала бы буква Закона о нейтралитете от 26 октября 1955 г.[77]

Что касается старшего коалиционного партнера — СПА, то социал-демократические лидеры также не отрицали изменившейся в Европе 90-х ситуации, ставящей проблематику нейтралитета в новые исторические условия. Ф. Враницкий делал при этом акцент на нейтралитет

как гарантию защиты от участия в войнах. Однако он считал, что миротворческие миссии с участием членов ЕС не тождественны военным действиям. Следовательно, австрийский нейтралитет вполне может быть вписан в новые оборонительные структуры, создаваемые на основе Маастрихтских соглашений. После заключения Амстердамского договора и конституирования Австрии в качестве наблюдателя при ЗЕС более очерченными и, соответственно, отличными от АНП стали позиции СПА по поводу гипотетического членства в НАТО. В марте 1998 г. созданная при правлении СПА Рабочая группа по политике безопасности констатировала, что партия не рассматривает в качестве реальной перспективу членства Австрии в НАТО. Осенью того же года новая программа СПА, не упоминая напрямую НАТО, но подразумевая этот блок, подчеркивала невозможность для страны отказа от нейтралитета и полного членства в союзе военного характера. Согласно социал-демократам надежная система безопасности базируется и на нейтралитете, и на «кооперативной солидарности», под которой подразумевалось участие в оборонительной стратегии ЕС. Точка зрения СПА исходила из невозможности выполнения в рамках НАТО обязательств по «коллективной обороне» (которых нет в Амстердамском договоре). Не устраивало СПА и то, что НАТО является организацией, где доминирующую роль играют не европейцы, а США.

Таким образом, расхождения между партнерами по коалиции были очевидны, хотя внутри каждой партии существовала точка зрения, не совпадавшая с мнением руководства. Однако для международного реноме Австрии первостепенной была не позиция партий, а официальная концепция правительства «большой коалиции». Последнее после выборов 1995 г. не смогло сходу обозначить свои приоритеты в вопросах национальной безопасности и стратегии военно-политического сотрудничества в Европе. Министерствам обороны и иностранных дел было поручено не позднее первого квартала 1998 г. составить «Доклад о вариантах». Такой доклад был составлен, однако в нем были односторонне отражены стратегии позиции АНП, возглавлявшей тогда оба министерства. Резкие возражения со стороны социал-демократов вызвал следующий пассаж: «...Федеральное правительство рекомендует проследить далее все перспективы европейской модели безопасности, включая перспективу членства в НАТО»[78]. СПА не была готова к тому, чтобы поставить вопрос об изменении внешнеполитической ориентации Австрии на всенародный референдум.

Военные действия НАТО против Югославии внесли существенные коррективы в позицию Австрии по актуальным проблемам еврообороны. С одной стороны, оба коалиционных партнера — СПА и АНП офи-

циально выразили «понимание» необходимости силовой акции НАТО против режима С. Милошевича. С другой, — Австрия, как уже говорилось, не только не участвовала в акциях Североатлантического блока, но и закрыла воздушное пространство для пролета натовских самолетов, ссылаясь на свои законодательные акты. В результате даже такие «ястребы» в АНП, как министр обороны В. Фасльабенд, отказались рассматривать перспективу вступления страны в НАТО, понимая, что этот шаг не будет поддержан большинством австрийского населения. Тем более, что приближалось время очередных парламентских выборов, а тема НАТО не была бы в новых условиях выигрышной в электоральном отношении.

Со своей стороны, СПА стремилась сделать в этот период акцент на неприятии любого соглашения в рамках ЕС, которое накладывало бы на Австрию чрезмерные обязательства в сфере общей оборонной политики. В частности, Федеральный канцлер В. Клима заявил накануне встречи лидеров ЕС в Кёльне (июнь 1999 г.), что Австрия пересмотрит свое отношение к ЗЕС, если перспективное слияние ЕС и ЗЕС обяжет нейтральные страны соучаствовать в действиях Западноевропейского союза. В. Клима полагал, что видение общеевропейской безопасности должно включать в себя позиции стран, не являющихся полноправными членами военных союзов. Точка зрения лидера австрийской социал-демократии нашла понимание у глав правительств других европейских нейтралов. В результате проблема военных обязательств в рамках ЕС–ЗЕС была временно снята. В целом же восторжествовала концепция, согласно которой в развитии Амстердамского договора нейтральные страны равноправны с членами НАТО в процессе принятия совместных, в рамках ЕС–ЗЕС, решений, а их участие в военных акциях возможно, но необязательно[79].

Отметим, что не только политики, но и достаточно широкий круг австрийской общественности проявили интерес к данной проблеме. При этом некоторые исследователи ставили вопрос о степени участия малых стран в создании системы безопасности в Европе. В частности, Э. Райтер — руководитель военно-научного отдела Министерства обороны Австрии, утверждал, что Австрия и другие европейские нейтралы имеют весьма ограниченную возможность участия в этом процессе. По его словам, с которыми трудно не согласиться, «создание европейской структуры безопасности означает также отказ от определенных элементов национального суверенитета в структуре европейских властных отношений». Райтер также полагал, что «оборонная идентичность» европейцев возможна лишь в рамках НАТО, и ее развитие «будет означать усиление роли НАТО»[80].

Приход к власти в 2000 г. «черно-синей» коалиции мог, на первый взгляд, придать новый импульс теме «нейтралитет и НАТО». Ведь партнерами оказались политики с весьма сходным в недалеком прошлом толкованием данной проблемы. В частности, АПС в программе, обнародованной в 1997 г., полагала, что нейтралитет как «доминирующий принцип австрийской внешней политики» утратил после распада советского блока и окончания «холодной войны» охранительную для Австрии функцию. Отказавшись от норм Закона 1955 г., страна, по мнению АПС, должна была стать полноправным членом не только ЗЕС, но и НАТО. В таком контексте «свободникам» представлялась вся система европейской безопасности. Отметим, что пронатовские позиции в условиях предвыборной кампании осени 1999 г. были, с учетом кризиса доверия в обществе к НАТО, несколько смягчены. В условиях же дипломатического бойкота Австрии зимы-осени 2000 г. педалировать обоюдоострую тему не хотели ни «свободники», ни их старший партнер — АНП.

Это не означало, однако, коренной перемены позиций как у лидеров АПС, так и у руководства АНП. В частности, канцлер В. Шюссель во многих интервью начального периода «малой коалиции» вновь не исключил возможность в перспективе вхождения страны в НАТО, если другие европейские оборонительные системы не будут иметь должного эффекта. Правда, после вторжения США в Ирак и подключения к этой акции ряда стран — членов НАТО, сопровождавшегося человеческими жертвами среди воинского контингента союзников, позиция В. Шюсселя, вот уже который раз (!) изменилась на 180°. Нейтралитет не являлся более для него «старым шаблоном», а членство в НАТО стало «неактуальным». Правительство АНП–АПС даже выступило с предупреждением — сбивать военные самолеты антииракской коалиции в случае нарушения ими воздушного пространства Австрии. Достаточно резко отмежевались коалиционные партнеры от весьма неожиданного предложения отказаться от нейтралитета, прозвучавшего в ноябре 2005 г. со стороны австрийской партии «Зеленых».

В свое время австрийские «Зеленые» были одними из наиболее последовательных сторонников сохранения нейтрального статуса Австрии, ее неучастия в каких-либо союзах военного характера. Еще в программе 2000 г. эта партия выступала против каждого шага в направлении НАТО или ЕС. За два года до этого партия опубликовала доклад с красноречивым названием «Безопасность без НАТО». В нем, в частности, рассматривались различные национальные варианты для Европы XXI в., одним из которых назывался активный австрийский нейтралитет; другим — невооруженный нейтралитет и одностороннее

разоружение; третьим — комплексный нейтралитет за счет глобальной системы безопасности[81].

Принципиально новый подход «Зеленых» к теме австрийского нейтралитета базировался на желании создать в Европе альтернативу американскому военному присутствию. Суть новации в том, чтобы ликвидировать национальные армии стран — членов ЕС, создав наднациональные вооруженные силы, которыми бы, по ротации, руководили министры обороны стран Евросоюза. Участию Австрии в такой схеме препятствует, по мнению «Зеленых», нейтралитет, который не позволяет ей войти в объединенные европейские войска. «Зеленые» полагали, что лет через десять после соответствующей информационной обработки большинство населения страны одобрит посредством референдума идею отказа от нейтралитета ради всеевропейской системы безопасности. План «Зеленых» предполагал и самороспуск НАТО как организации, отвечающей не европейским, а американским интересам. Контролирующим этот процесс органом был назван Европейский парламент.

Наиболее критические высказывания в адрес «романтической» инициативы «Зеленых» прозвучали со стороны СПА. А. Гузенбауэр упрекнул «Зеленых» в «фундаментальной смене ориентации» и заверил общественность, что, пока возглавляемая им партия имеет достаточно крепкие позиции в парламенте, отказа от нейтралитета не произойдет. Социал-демократы посчитали инициативу «Зеленых» неуместной не только по сути, но и по времени ее обнародования, ибо в этот период наметилось совпадение позиций обеих сторон по многим вопросам внутренней политики. Таким образом, была досрочно похоронена идея возможного создания «красно-зеленой» коалиции после намеченных на осень 2006 г. очередных парламентских выборов.

В 90-е годы и в начале XXI в. одним из главным аргументов сторонников тесного сотрудничества Австрии с НАТО был тезис о явной неспособности национальных вооруженных сил обеспечить безопасность государства. Говорилось, что армия численностью 50 тыс. человек при бюджетных расходах на оборону менее 1% ВВП, большая часть из которых идет на расходы по содержанию личного состава, а не на модернизацию вооружений, не может выполнить задачи самообороны, вытекающие из Закона о постоянном нейтралитете. По мнению сторонников НАТО, присоединение к блоку было бы выгодно и с бюджетной точки зрения, ибо страна могла бы получать через структуры НАТО то, что она вынуждена тратить из собственного кармана.

Наиболее актуальными вопросами, касавшимися австрийских вооруженных сил, были проблема закупки для армии дорогостоящих истребителей-перехватчиков «Еврофайтер» и вопрос о сокращении

срока воинской службы. В обоих случаях позиции правительства АНП–АПС разошлись с мнением оппозиции. Кабинет В. Шюсселя настаивал на закупке в Германии истребителей, аргументируя это нуждами национальной безопасности и сохранения нейтралитета. Оппозиционные социал-демократы руководствовались прежде всего экономическими соображениями, считая закупку «Еврофайтеров» непозволительной роскошью для бюджета, где регулярно уменьшаются социальные расходы. Выше уже говорилось, что дело об истребителях чуть было не сорвало в конце 2006 г. подписание между СПА и АНП коалиционного соглашения; в результате решение вопроса было отложено на неопределенное время.

Находясь в оппозиции, социал-демократы смогли добиться от правительства позитивного решения вопроса о сокращении с восьми до шести месяцев срока службы молодых призывников и об уменьшении с двенадцати до девяти месяцев срока альтернативной гражданской службы. Противником этих предложений были «младшие партнеры» АНП — министры от Партии свободы, полагавшие, что этот шаг ослабит обороноспособность страны. Однако здесь они не нашли понимания у АНП, ощущавшей популярность у населения такой меры, позволяющей бывшим школьникам не терять время при переходе к высшему образованию. Показательно, что реформа была начата еще до предвыборной компании 2006 г., а посему не дала социал-демократам зримых преимуществ в электоральном плане.

Итак, вполне очевидно, что понятие «новый нейтралитет» — не эвфемизм, а вполне реальное обозначение изменившегося содержания внешнеполитического курса Австрии. Коль скоро принципиально новой по сравнению со временем появления этого статуса стала обстановка в Европе и мире, то и его модификация не представляется неким изъяном. Сегодня нейтралитет позволяет Австрии не быть на обочине международных событий и не довольствоваться ролью посредника в конфликтах. Он — составная часть системы европейской безопасности, где партнерство, по идее, должно заменить прошлое противостояние. Поэтому разговоры о возможном отказе страны от ее добровольного статуса не более чем политическая игра, как правило, не выходящая за рамки «австрийской квартиры в европейском доме». Анахронизмом нейтралитет Австрии станет лишь тогда, когда исчезнет блоковая доктрина, когда изменят свою внешнеполитическую ориентацию и другие сегодняшние европейские нейтралы. А до этих пор нейтралитет будет гарантией сохранения суверенитета, самостоятельного видения международной ситуации, австрийского отношения к сложным коллизиям современной политики.

* * *

Австрия постепенно обустраивает свою квартиру в европейском доме с учетом как собственной исторической специфики на континенте, так и закономерностей порядков, внедряемых в рамках Евросоюза. По мере развития этой организации общие принципы формирования единого европейского пространства неизбежно будут сталкиваться с тем, что уже укоренилось в австрийском восприятии экономических, политических и социальных проблем, вопросов национальной и общеевропейской безопасности. Как свидетельствует почти полуторадесятилетний опыт членства в Евросоюзе, Австрия способна приспосабливаться к тем процессам, которые происходят на нашем континенте. Достигнутое ею в доинтеграционный период благополучие постепенно наращивается и в объединенной Европе, хотя и не гарантируется в условиях экономической рецессии. Вполне естественно, что стране приходится адаптировать к новым условиям и свою политическую систему, и институты социального партнерства, и федеральное устройство государства, и принципы его внешней политики. Что-то в этих компонентах национального благополучия будет модифицироваться, что-то — постепенно отмирать, не вписываясь в принципы и законы строительства общеевропейского дома. Очевидно, однако, стремление граждан небольшого государства в центре Европы сохранить самоидентификацию, национальную самобытность, которую австрийцы не готовы разменять ни на какие блага процесса глобализации, тем более сомнительные на нынешнем этапе нарастания кризисных явлений в масштабах европейской и мировой экономики.

Часть II. ПАРАДОКСАЛЬНАЯ ШВЕЙЦАРИЯ

Глава 4. Традиции политической культуры

Швейцария, как и ее восточная соседка по Альпийскому региону — Австрия, замечательна не только своим уникальным ландшафтом — сверкающими пиками заснеженных гор и обрамляющими их живописными долинами. Предметом зависти многих европейцев являются высокие стандарты жизненного уровня населения, достигнутые кропотливым трудом семимиллионного народа Швейцарии, в условиях социальной стабильности, устойчивой эффективности промышленного и сельскохозяйственных секторов экономики. Весомые хозяйственные успехи и соответствующий материальный достаток нельзя отделить от важных элементов политической и общественной жизни альпийской республики, которые в одних случаях выглядят эксклюзивными, нигде более не повторенными, а в других — малохарактерными для большинства государств Западной Европы. И, действительно, Швейцария — старейшая из ныне существующих демократическая республика с конфедеративным внутренним устройством и особой внешнеполитической доминантой — постоянным нейтралитетом, которому в 2015 году исполнится двести лет. Швейцария, наряду с Австрией, является образцом системы социально-политического партнерства с той лишь разницей, что почти пятьдесят лет ей были неизвестны острые правительственные кризисы, ибо у власти в постоянной коалиции находились четыре политические партии.

Последние годы XX в. и начало XXI в. подтвердили основные, ранее развившиеся процессы и тенденции, хотя, вполне естественно,

внесли в них некоторые новые компоненты, обусловленные действием внутренних и международных факторов, прежде всего, глобализацией мировой экономики и однополюсностью в международных отношениях со всеми вытекающими отсюда последствиями. Очевидно, что корни устойчивости Швейцарии к вызовам нового тысячелетия следует искать, прежде всего, в том, что в современном лексиконе называется политической культурой, — в совокупности государственно-правовых норм и принципов деятельности институтов власти в условиях идентичного гражданского общества.

4.1. От старой Конституции к новой

Швейцарцы — народ основательный, неторопливый, не единожды просчитывающие каждый шаг, будь то в личной жизни или в процессе государственного строительства. Вот и к Конституции своей они относятся достаточно бережно, не стремясь к внесению в нее радикально звучащих новаций. В то же время жители альпийского государства, исповедуя умеренный консерватизм, не хотят прослыть европейскими ретроградами, стремясь учитывать реалии современного мира. Может быть, поэтому их Основной закон, принятый в далеком 1848 г. и частично переписанный в 1874 г., просуществовал с учетом множества поправок и дополнений более 150 лет. Отметим, что все новации на конституционном поле выносились на всенародное обсуждение посредством традиционных для Швейцарии референдумов.

В процессе формирования Конституции складывались не только государственно-правовые, но и национальные основы швейцарского общества. Так, благодаря Конституции 1848 г. конгломерат кантонов и городов на территории Швейцарии приобрел формат единого государства. Граждан страны стали называть швейцарцами, говорящими на четырех языках — немецком, французском, итальянском и ретороманском, отказавшись от прежней идентификации с отдельными районами и населенными пунктами. В Основном законе были четко обозначены приоритетные функции центральной власти в вопросах войны и мира, международных соглашений, вмешательства в конфликты на кантональном уровне и т. д. Важнейшей частью Конституции 1848 г. было введение в стране всеобщего избирательного права (вплоть до 1971 г. оно существовало только для мужчин!). Главным органом законодательной власти объявлялось Федеральное Собрание, состоящее из двух палат — Национального Совета и Совета кантонов. Собрание формировало высший орган исполнительной власти — Федеральный

Совет. Столицей объявлялся город Берн. Отметим и то, что в Конституцию 1848 г. был внесен основополагающий принцип важнейших государственных решений — так называемая прямая демократия в виде процесса проведения референдумов.

Таким образом, 1848 г. стал точкой отчета не только в национально-государственном, но и в европейском масштабе. В центре Европы утвердилось политическое образование, опирающееся на принципы свободы и равенства, на столь нетипичную для тогдашнего монархического Старого Света республиканскую форму правления. Складывалась особая политическая культура с режимом внутренней демократии, внешнеполитическим нейтралитетом (решение Венского конгресса 1815 г.), ведущим к самоизоляции в сфере международных отношений. Все эти основные принципы остались неприкосновенными, хотя процесс обновления продолжился. В частности, в тексте Конституции 1874 г. были зафиксированы расширенные компетенции центральной власти в сфере образования, вооруженных сил; одновременно были внесены некоторые ограничения в права кантонов. В целом же с 1874 по 1995 г. в основной закон было инкорпорировано около 140 текстуальных поправок, большинство из которых проходило стадию всенародного одобрения. Некоторые из них модифицировали референдарный процесс. Так, вначале для внесения поправок на голосование требовалось собрать не менее 50 тыс. подписей; с 1977 г. эта цифра равнялась уже 100 тыс. Всего же за более чем сто лет с помощью голосования было принято 210 поправок[82].

Бесконечный процесс обновления Конституции имел и свою обратную сторону. Естественным образом утрачивались внутренняя взаимосвязь и взаимозависимость ее отдельных частей. Нуждался в соответствующем оформлении и язык дефиниций, ибо за сто с лишним лет изменился понятийный аппарат правового поля. Да и сами языки Конституции (немецкий, французский, итальянский) претерпели за столетия вполне естественную модификацию. Кроме того, ряд современных проблем не могли быть просто дополнены к тексту середины–конца XIX в., а должны были получить совершенно особое звучание и соответствующее юридическое оформление. В результате уже с конца 60-х годов XX в. обозначился процесс создания новой Конституции Швейцарской Конфедерации.

Инициатором обновления Основного закона стал Федеральный Совет, обнародовавший в конце 1995 г. «Послание к реформе Федеральной Конституции». Им была предложена особая концепция, своего рода каркас будущей Конституции. Концепция предлагала установить на принципиальной основе: что требует переработки и дора-

ботки; что необходимо сохранить в неприкосновенности, а что — изложить как в свете новых явлений швейцарской истории, так и в контексте мировых событий. По каждому блоку позиций, предложенных Федеральным Советом, были проведены всенародные дискуссии, в которых приняли участие политики, ученые, представители общественных организаций, отдельные граждане. Диспут происходил и на вертикальном уровне — между центральными и кантональными властями. Прямые переговоры велись между Федеральным департаментом юстиции и Конференцией кантональных правительств. Кантоны, в частности, настаивали на реализации в новом тексте Конституции принципов партнерского федерализма, основанного на строгом разграничении функций центра и регионов. Окончательно составленный текст Конституции был вынесен на всенародный референдум 18 апреля 1999 г. Его результаты не были адекватны значимости этого события в жизни современной Швейцарии. Во-первых, добровольными участниками референдума стали всего 33% процента граждан, имевших право голоса. Из них «за» высказались 59,2%, причем лишь в 13 из 23 кантонов сторонники конституции получили большинство[83]. Тем не менее принятый в стране принцип «двойного большинства» (от числа участников и от числа кантонов) был выполнен, и с 1 января 2000 г. страна обрела новый Основной закон.

Каковы же главные положения этого документа? Они охватывают, прежде всего, сферу обязанностей государства перед своими гражданами в вопросах независимости и безопасности страны, ее благосостояния, устойчивого экономического и социального развития, внутренней сплоченности, гарантии равенства всех граждан, сохранения природных ресурсов и т. д. Вышеназванные цели и задачи Швейцарской Конфедерации определены в статье 1, которая постулирует кантональный характер государства, суверенность всех частей страны, ее языковое многообразие. Эти положения существовали в той или иной форме в прежних конституционных статьях. Безусловной же новацией стало включение в текст Конституции социальных целей государства как правовой основы для совершенствования законодательства об образовании, о здоровье, труде, жилье, о социальном страховании, охране семьи, детей, материнства. В то же время в Конституции оговаривается: данные статьи не могут служить непосредственной основой для претензий по оказанию государственной помощи.

Более четко, чем в прошлых документах, прописана конфедеративность швейцарского государства. Дабы избежать путаницы в количестве государственно-территориальных единиц, Конституция перечисляет 20 основных кантонов и шесть полукантонов. Следовательно,

в Швейцарии 26 равноправных субъектов конфедерации. Полномочия центра и субъектов строго разграничены. Последние имеют собственные Конституции, предусматривающие значительную автономию и широкие права. Каркас суверенитета кантонов четко зафиксирован в статье 3: «Кантоны суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен Союзной Конституцией (Конституцией Швейцарской Конфедерации), они осуществляют все права, которые не переданы Союзу (конфедерации)»[84].

Взаимоотношения между центром и провинциальными органами власти изложены в специальном разделе «Конфедерация, кантоны и коммуны». Три пункта этого раздела имеют принципиальное значение:

«1. Конфедерация и кантоны оказывают друг другу поддержку в выполнении своих задач и сотрудничают вместе.

2. Они должны проявлять в отношении друг друга уважение и содействие. Они оказывают друг другу административную и правовую помощь.

3. Споры между кантонами или между кантонами и федерацией регулируются по возможности путем переговоров и посредничества»[85].

В статье 50 была зафиксирована трехступенчатая государственная модель — федерация, кантоны, общины. Здесь обращает на себя внимание четкая фиксация принципа автономии общин. Государство обязано при выполнении своих функций учитывать интересы городов, агломераций, горных областей. Статья 53 впервые зафиксировала возможность изменений в составе кантонов их территорий и границ. Добавим к этому, что государство берет на себя значительные обязательства по охране окружающей среды, определяет нормы транзита через Альпы, причем передает соответствующим кантонам право собирать налоги за пользование альпийскими дорогами.

Новая Конституция предложила современное толкование соотношения принципов международного и национального права. Никакой закон не может выйти за рамки общепринятых в мире норм. Это касается, в частности, проблемы приобретения иностранцами швейцарского гражданства. Главными здесь становятся факты рождения, образования семьи, усыновления и др. Фиксируется трехступенчатость получения гражданства: вначале община, потом кантон, а затем уже конфедерация. Вообще, в Конституции 2000 г. для новых граждан Швейцарии открываются достаточно широкие возможности участия в социальной, политической и общественной жизни. При этом вновь поселившиеся приобретают избирательное право голоса в кантоне и общине только по истечении специального срока, не превышающего трех месяцев после получения вида на жительство. Однако ста-

тья 121 указывает, что законодательство о въезде и выезде, проживании и поселении иностранцев, а также о предоставлении убежища относится исключительно к ведению конфедерации. Если иностранцы наносят ущерб безопасности страны, то они могут быть насильственно выдворены за ее пределы. Конфедерация также проявляет заботу о гражданах Швейцарии, находящихся за рубежом. Последние согласно Конституции могут реализовывать там свои политические права (участие в различного рода выборах); они социально защищены государством, а также освобождаются от исполнения обязанности по воинской либо альтернативной службе.

Проблема разделения полномочий центра и периферии конституционно охватывает все сферы внутренней и внешней политики. Здесь основные действующие лица — Федеральное Собрание, избираемое на общешвейцарском уровне, и Федеральный Совет (правительство). Статья 166 постулирует: «Федеральное Собрание участвует в определении внешней политики и следит за отношениями с заграницей», «одобряет международные договоры, за исключением тех, заключение которых относится к полномочиям Федерального Совета на основании какого-либо закона или международного договора». Однако некоторые заграндела относятся и к компетенции Федерального Совета. Согласно статье 184 на него «возлагается ведение иностранных дел при соблюдении права участвовать в этих делах Федерального Собрания; Федеральный Совет представляет Швейцарию за границей». Кроме того, он подписывает и ратифицирует договоры, передает их на одобрение Федеральному Собранию[86].

Не отстранены от решения ряда внешнеполитических проблем и швейцарские кантоны. Согласно статье 55 они «привлекаются к подготовке решений по внешнеполитическим вопросам, затрагивающим их полномочия или их основные интересы». Конфедерация информирует кантоны и консультируется с ними «в удобное время и детальным образом». Более того, «мнение кантонов приобретает особое значение, когда затрагивается их компетенция. В этих случаях кантоны привлекаются надлежащим образом к международным переговорам». Специальная статья 56 регулирует отношения кантонов с заграницей. Последние могут заключать двусторонние соглашения с соседними зарубежными территориями при условии, что такие соглашения не противоречат ни интересам других кантонов, ни интересам конфедерации в целом[87]. Повышению роли кантональных властных структур в системе исполнительной власти Швейцарии, безусловно, способствовало учреждение в 1993 г. так называемой Конференции кантональных правительств. Речь шла не просто о повыше-

нии планки координации действий субъектов Конфедерации, но и о формализации процесса разделения компетенций центра и периферии. И хотя вышеупомянутая Конференция не была зафиксирована в новой Конституции страны, тем не менее суть ее деятельности вполне вписывалась в правовое поле Швейцарии.

Основные положения швейцарской Конституции 2000 г. отразили как уже накопленный опыт существования альпийского государства, так и адаптацию к переменам последнего времени, происходящим в Швейцарии и в Европе, в мире в целом. Ее принятие стало определенным шагом к преодолению той складывавшейся десятилетиями системы самоизоляции, включению страны в общеевропейское правовое поле с учетом тех особенностей, которые присущи швейцарскому обществу. Отметим, что уже в преамбуле Конституции 2000 г. в отличие от аналогичных документов прошлого подчеркивалась неразрывная связь государственного суверенитета Швейцарии с открытостью миру. В целом же этот документ стал солидной правовой базой законодательства страны, основой для проведения масштабных реформ в сфере внутренней политики, совершенствования международного курса Швейцарии.

4.2. Конфедеративный федерализм

Конституция 2000 г. определила в самой общей форме принципы взаимосвязей центральной и местных властей Швейцарии, т.е. выстроила своего рода каркас внутреннего порядка ее государственного устройства. Она также определила международно-правовую дефиницию страны как конфедерации. Последняя отличается от более привычного для нас термина «федерация» прежде всего тем, что государство образовалось по инициативе снизу, как добровольный союз земель и городов Альпийского региона Европы в соответствующих границах. В Старом Свете аналога подобному государственному образованию нет. В частности, соседняя Австрия стала союзом немецкоязычных земель по воле верховной власти Габсбургов, традиции которых переняли с 1918 г. республиканцы. Аналогом Швейцарии могут служить только Соединенные Штаты Америки как добровольный союз независимых государств, образовавшийся вследствие освободительной борьбы североамериканских колонистов с британским владычеством в Новом Свете.

Особенностью Швейцарской Конфедерации является то, что ее члены (кантоны) не наделены по Конституции (как нынешней, так и предыдущей) возможностью выхода из этого государственного обра-

зования. С другой стороны, в мире нет примера столь широкой автономии субъектов государства, столь независимо от него существующих, столь незначительной по форме, хотя и существенной на практике, степени регулирования местной жизни из единого центра. Именно эти, достаточно широкие, права кантонов, делают их в целом ряде случаев своего рода «государствами в государстве», что тем не менее не приводит к безграничной децентрализации швейцарской политической жизни. Пожалуй, именно к швейцарской государственности можно применить внешне алогичное понятие «конфедеративно-федеративная». Оно складывается из достаточно четкого распределения компетенций в треугольнике «центр—кантоны—общины». Если центр ограничен в принятии решений кантональными органами власти, то последние, в свою очередь, во многом зависят от позиции общин. А все они увязываются в своих действиях мнением населения в рамках уже упоминавшихся принципов прямой демократии — референдумов и народных опросов практически по всем жизненно важным проблемам как общества в целом, так и его отдельных частей и территорий.

Швейцарский федерализм строится на целом ряде принципиальных доминант, первой из которых является принцип равноправия. В стране нет приоритета ни для одной религии, ни для носителей того или иного языка, ни для жителей тех или иных кантонов. Абсолютной доминантой объявляется гражданство, а не дифференциация людей по языковому, конфессиональному или половому признаку. Равноправие в политической культуре Швейцарии неотделимо от принципа солидарности, предполагающего взаимопомощь относительно более слабым, будь то отдельные граждане или же регионы. Непоколебим и принцип консенсуса, когда согласие является более значимой ценностью, чем арифметическое большинство. Чрезвычайно важен и принцип субсидиарности, когда любые решения должны приниматься на самом низком уровне. Схематично субсидиарность швейцарского образца выстраивается в цепочку: граждане—община—кантон—центр.

Безусловным вкладом маленькой Швейцарии в общеевропейскую политическую культуру является творческое развитие в этом государстве системы местного самоуправления. Последнее находится в органической взаимосвязи и взаимодействии с общегосударственными органами власти. Так, хотя кантоны имеют все атрибуты законодательной и исполнительной власти (правительство, парламент, полицию, суд), а также собственную Конституцию, тем не менее последняя утверждается общефедеральным парламентом. А в целом федеральное право преобладает над кантональным. Эта соподчиненность нисколько не мешает автономному решению местных проблем, и в то

же время препятствует появлению коллизий при реализации мер, имеющих как кантональное, так и государственное значение. С другой стороны, вопросы образования, медицинского обеспечения, культуры решаются исключительно на местном уровне. Субъекты федерации сами отвечают за безопасность граждан, решают по-своему вопросы молодежной политики, спорта. Что касается чрезвычайно щепетильной темы сбора налогов, то их значительная часть остается в местных бюджетах, хотя что-то уходит и в центр, который перераспределяет соответствующие средства от более богатых кантонов туда, где в них особо нуждаются.

Продолжим тему налогов, а она наиболее актуальна в проблематике «центр—периферия». Отметим, что федеральный доход от налогов очень мал в сравнении с доходом кантонов. По закону федеральное правительство не может взимать в госбюджет более 10% дохода налогоплательщика. Поэтому кантоны в финансовом отношении в значительной степени независимы. В других федеративных государствах (мы это уже видели на примере Австрии) члены федерации не имеют финансовой автономии по швейцарскому образцу. Добавим к этому, что Национальный банк Швейцарии был создан лишь в конце XIX в., да и то его функции ограничивались поддержкой курса швейцарского франка. Выполнение обычных коммерческих операций вплоть до сегодняшнего дня находится в компетенции кантональных банков.

Важнейшим звеном швейцарского федерализма, помимо кантона, выполняющего региональные компетенции, является община — орган местного самоуправления. Сегодня в Швейцарии насчитывается порядка 2800 общин. Общины — образования с ограниченной автономией, подчиняющиеся законодательству соответствующего кантона. Будучи изначальными ячейками швейцарского общества, они отвечают за проблемы, которые по тем или иным причинам не могут быть выполняемы кантонами и центральной властью. Швейцарец прежде всего член своей общины, ибо она — общепризнанный фундамент конфедерации, несущая основа конституционного правопорядка. Основные задачи общины: организация школьного дела, взимание ряда налогов, организация избирательных и референдарных кампаний, социальное обеспечение членов общины, решение коммунальных и транспортных проблем, работа местной полиции. Общины кооперируются в решении задач совместной эксплуатации пахотных земель, водоснабжения, очистительных сооружений. В ведении общин — обеспечение их членов детскими дошкольными учреждениями и домами для престарелых, а также медицинское обслуживание. Показательно и то, что когда у швейцарца спрашивают о его принад-

лежности, то он прежде всего называет общину, потом — кантон, и уже после всего этого — страну. Правилом дурного тона является вопрос о конфессиональной или лингвистической принадлежности гражданина, хотя подобная идентификация отнюдь не лежит вне федералистских устоев государства.

Исторически швейцарский федерализм складывался в условиях сосуществования четырех языково-культурных регионов: немецкого, французского, итальянского и ретороманского. В начале XXI в. порядка 64% населения относится к немецкоязычному большинству, 19% — к франкофонам, 8% — к италоязычным гражданам и около 1% (в восточной части Швейцарии) говорят на ретороманском языке. Около 10% — лица с двойным гражданством и иной, чем принято в Швейцарии, лингвистической группы. При этом далеко не все разноязыкие граждане страны занимают определенные территории. По многим причинам — профессиональным, семейным, климатическим — разброс разноязыких граждан по Швейцарии весьма значителен. Поэтому федерализм представляется наиболее приемлемой формой, благоприятствующей совместному проживанию граждан, и как большинства, говорящего на одном языке, и как лингвистического меньшинства. Нельзя в этой связи не согласиться с мнением посла Швейцарии в России Э. Хофера, полагающего, что «федералистское начало кажется весьма подходящим: оно оставляет пространство для особенностей и создает тем не менее идентичность»[88]. От федерализма явно выигрывает и конфессиональный плюрализм швейцарцев. Население кантонов делится почти в равной пропорции на протестантов и католиков. Это обстоятельство было важно и для организации школьного образования, когда специальные школы создавались для представителей различных вероисповеданий.

В принципе деление страны на кантоны не связано с языковыми особенностями проживающего в них населения. Официальным языком в том или ином кантоне установлен язык наибольшей лингвистической группы. В Конституции 2000 г. сохранено различие между «национальными языками Швейцарии» и «официальными языками», каковыми являются немецкий, французский и итальянский. В ней учтена поправка, принятая на референдуме 1996 г., о том, что ретороманский язык является официальным языком в отношениях, которые конфедерация поддерживает с гражданами, владеющими им (статья 70). В целом же в 14 кантонах говорят на немецком языке, в 4 — на французском, в 1 — на итальянском; 3 кантона официально считаются двуязычными и 1 — трехъязычным. Как по всей Швейцарии, так и в многоязычных кантонах строго действует территориальный принцип[89].

Проблема многоязычия и особенности культурного развития находится в постоянном динамическом процессе и не всегда решается автоматически, с учетом уже сложившейся практики. Согласно мнению профессора Т. Флейнер-Герстнера — известного швейцарского юриста «Швейцария является во многих отношениях страной с высоким потенциалом конфликтности[90]. Поэтому, полагает он, государство всегда должно быть своеобразным модератором в отношении социальных и политических конфликтов общества, проводить процедуры, которые давали бы возможность обществу разрешать конфликты рациональным и мирным путем. Примером такого цивилизованного разрешения конфликта, возникшего на почве лингвистическо-конфессиональной проблемы, стали события вокруг появления в конце XX в. нового франкоязычного кантона Юра.

Зерна раздора появились еще в далеком 1815 г., когда по решению Венского конгресса регион Юра с франкоговорящим и исповедующим католицизм населением был включен в кантон Берн, где преобладали немецкоговорящие протестанты. Вплоть до начала 60-х годов конфликты между различными частями населения носили по преимуществу бытовой характер. Однако деголлевский тезис о возрождении величия Франции был воспринят франкофонами в других странах (Канада, Бельгия, Италия) как сигнал к выдвижению требований сепаратистского характера. В регионе, граничившем с Францией, испытывавшем к тому же определенные социально-экономические трудности, при общем благополучии Швейцарии зерна сепаратизма дали определенные ростки. Франкофоны потребовали повышения статуса территории своего проживания.

Конфликт решился типично швейцарскими методами прямой демократии. Были проведены референдумы в кантоне Берн, отдельно — во франкоговорящих общинах кантона и, наконец, в масштабах всей Швейцарии. В результате абсолютное большинство участников референдума высказалось за появление нового кантона Юра, отделившегося от кантона Берн. С 1 января 1979 г. Юра стал самостоятельным кантоном конфедерации. Правда, в дальнейшем произошло некоторое изменение границ обоих кантонов. Только в марте 1994 г. их представители, совместно с членами Федерального Совета, окончательно согласились с новыми межкантональными границами. В последующие годы процесс некоторой передислокации общин между кантонами продолжился. Например, в мае 2004 г. был создан так называемый Совет региона бернская Юра, который получил автономное от кантона Берн право решать ряд вопросов оставшегося в этом кантоне франкоязычного населения[91].

Конфликт вокруг Юры показывает пределы и возможности развития швейцарского федерализма. Верхним пределом является Конституция государства и его целостность, нижним — проблемы культурно-языковой автономии и самоопределения внутри федерации. Очевидно, что плюралистическое сотрудничество этнолингвистических и культурных общин имеет в условиях Швейцарии адекватное отражение лишь как часть федералистской системы государства. Федерализм, который согласно опросам поддерживает почти 90% населения, должен постоянно приспосабливаться к решениям не только внутренней политики Швейцарии. Кантональная компетенция, связанная с экономическими, экологическими, финансовыми проблемами, все более сопрягается со сферой внешней политики.

4.3. «Референдарная демократия» и институты власти

Функциональность швейцарского федерализма, его «живучесть» в условиях меняющегося мира не были бы возможными без важнейшей скрепы: демократического волеизъявления граждан альпийской республики на всех трех уровнях — федеральном, кантональном и общинном. Конституция Швейцарии называет народ «высшей законодательной властью», выражающей свою волю посредством системы местного и всеобщего голосования в виде референдумов. С помощью такого рода волеизъявления жители кантонов и общин могут существенным образом влиять на политику местных органов власти. Они чрезвычайно заинтересованы в том, чтобы все большее число локальных проблем решалось в децентрализованных структурах. Что касается проблем, имеющих общегосударственное значение, то здесь система референдумов, от результатов которых зависит перевод тех или иных законопроектов в стадию исполняемых законов, позволяет достаточно эффективно контролировать исполнительную и законодательную власть центра. В целом же, именно в Швейцарии термин «демократия» наибольшим образом отвечает своему дословному переводу — власть народа. Его воля, выражающаяся в виде «референдарной демократии», выше мнения властей, хотя последние находятся на своих местах благодаря все той же воле народа, реализуемой в избирательном, парламентарном процессе. Поэтому «референдарную демократию» следует оценивать прежде всего как систему контроля населения над деятельностью органов законодательной и исполнительной власти. Сама организация референдумов — также свидетельство субсидиарности

демократического процесса. Инициатором референдума может быть как правительство, так и политическая партия или общественная организация. Но и отдельный гражданин, собрав 50 тыс. подписей, может оспаривать решения по законопроекту, спущенному «сверху»; 100 тыс. подписей позволят инициативно внести собственный проект того или иного закона. Все это, как уже было сказано выше, отражено в новой Конституции Швейцарии. Отметим, однако, что «право на инициативу» далеко не всегда находит поддержку у большинства участников референдумов. Введенное еще в конце XIX в., оно за сто с лишним лет прошло 178 голосований и лишь в 9-ти получило поддержку, необходимую для законодательных новаций[92]. Свое веское слово в нормативно-правовое оформление референдарного процесса внесла Конституция 2000 г. В ней достаточно четко зафиксировано два вида референдумов: обязательный и факультативный. Обязательный народный референдум проводится по вопросам, связанным с пересмотром действующей Конституции или ее отдельных статей. Обязателен референдум и по вопросу о вступлении Швейцарии в организации наднационального характера. Здесь инициатива, как уже сказано выше, принадлежит либо властям, либо не менее чем 100 тыс. граждан. Половина от этого числа, либо 8 кантонов (в этом суть «факультативности») могут вынести на суд общественности любые законы, принимаемые парламентом, имеющим внутришвейцарское либо международное (договора с третьими странами) значение. «Обязательность» и «факультативность» отнюдь не обязывают граждан приходить к урнам для голосования. В то же время в конце XX — начале XXI в. прослеживалась очевидная тенденция. При среднем показателе в 33–35% участия по поводу важных международных актов (вступление в ЕС и в ООН) эта цифра возрастала более чем вдвое. Напрашивается вывод: швейцарцы относительно пассивны в вопросах внутренней жизни, отдавая их на откуп уже избранным ими политикам, и склонны перепроверять планы истеблишмента, касающиеся международных проблем.

В Швейцарии сложилась практика проведения референдумов в определенные месяцы (в одно из воскресений марта, июня, сентября и октября). Время летних отпусков — святое для швейцарцев, и никакие события не могут заставить власти проводить в июле-августе голосования. Никаких ограничений для сторонников и противников выносимых на суд народа решений не предусмотрено. Однако, как правило, референдарные кампании не отличаются от предвыборных: та же «война плакатов», выступления в телеэфире, листовки, распространяемые в людных местах, митинги противоборствующих сторон. Каких-либо эксцессов, выходящих за рамки правопорядка, не бывает.

Сложности возникают при подсчете голосов, необходимых для обнародования решения «за» или «против». Один из казусов при подсчете голосов произошел в ноябре 2002 г. в связи с референдумом о правах беженцев в Швейцарии. В кантоне Берн бюллетени не считались вручную, а взвешивались на электронных весах. Между тем разрешение на такую процедуру имелось лишь у кантона Женева. В результате итоги референдума были перепроверены.

Архаичность процедуры организации референдумов и подсчета голосов, слабая явка граждан являются объектом постоянной критики противников всевластия в стране системы «референдарной демократии». По их мнению, референдумы вырождаются из-за своей периодичности, когда мнение народа подчас выясняется по смехотворным вопросам. В результате граждане страны проявляют апатию к решению подчас судьбоносных проблем. Свою роль играет и неосведомленность в вопросах, выносимых на референдумы; многие полагают, что без их непосредственного участия жизнь будет продолжаться в том же русле благополучия, как и прежде. Все эти и многие другие критические мнения относительно «референдарной демократии» заставляют всерьез задуматься о соответствии норм и принципов этого чисто швейцарского явления механизму всей системы законодательной и исполнительной власти в стране.

Власть эта во многих своих компонентах — явление достаточно уникальное для современной Европы. Нигде нет более неопределенной по своим должностным функциям фигуры, как президент Швейцарской Конфедерации. Избираемый Федеральным Собранием сроком на один год, он по существу является председателем Федерального Совета (правительства Швейцарии). Однако должность эта ротируемая, ибо высший пост в системе исполнительной власти занимают по очереди (раз в четыре года) представители всех четырех партий, образующих правительство в рамках не обозначенной Конституцией так называемой «магической формулы». В последние годы швейцарские политики активно дебатируют вопрос о продлении срока полномочий президента Конфедерации с одного до четырех лет. Мотивируется это тем, что в сегодняшнем мире президент, выполняя, прежде всего, функции представителя страны в контактах с зарубежными лидерами, не успевает за один год стать политически узнаваемой в мире фигурой. Предлагается, чтобы за президентом был постоянно закреплен пост главы внешнеполитического департамента, ибо совпадение функций в обеих должностях очевидно. Критики этих новаций оперируют, прежде всего, невозможностью отступления от швейцарских традиций, ибо в противном случае отпадает принцип

ротации, а партия, представитель которой на четыре года становится президентом, получает преимущество перед другими участниками «магической формулы». На практике же президенты страны являются одновременно главами различных департаментов. У президента есть и заместитель — вице-президент, также член Федерального Совета. Эта должность также занимается по принципу ротации.

Федеральные советники* избираются путем тайного голосования на совместном заседании Национального Совета и Совета кантонов. Избранным считается претендент, получивший 50% + 1 голос от участвующих в голосовании парламентариев. На практике нередки случаи, когда те или иные депутаты уклоняются от участия в данной процедуре, что, впрочем, не запрещено законодательно. В результате количество голосов, необходимых для избрания федеральным советником, может быть разным. Кандидатами в министры могут быть как уже действующие советники, так и новички, хотя случаи победы последних крайне редки. Ограничения для избрания членом правительства касаются лишь места жительства — из одного кантона не может быть избрано более одного советника. Кроме того, в правительстве не могут заседать родственники. Важнейшим ограничением для министра является его отказ от участия в структурах других органов законодательной или исполнительной власти, а также в сфере бизнеса и вообще любой профессиональной деятельности. Тем самым члены Федерального Совета ограждаются от лоббирования каких-либо иных, кроме общегосударственных, интересов.

«Магическая формула» — некий эвфемизм системы политического партнерства, существующей в стране с 1959 г. Суть этой формулы — в функционировании правительства (Федерального Совета), постоянно состоящего из представителей четырех политических партий — Социал-демократической (СДПШ), Радикально-демократической (РДПШ), Христианско-демократической (ХДПШ) и Швейцарской народной партии (ШНП). В правительстве семь федеральных советников (министров). Это нечетное число делится на четыре партии, исходя из принципа: по два советника от первых по итогам выборов партий и один — от замыкающих по проценту поданных голосов четверку. Таким образом, исполнительная власть в Швейцарии консервируется в строго заданных рамках. Изменяться может лишь число мест советников от той или иной партии, хотя вплоть до начала XXI в. четвертым «лишним» оставалась ШНП. Однако ее электоральные ус-

---

* В швейцарском политическом лексиконе равнозначными являются также обозначения должностей советников как «министров» либо «начальников департаментов».

пехи последних лет хоть и не сломали «магическую формулу», но сделали ее функционирование менее предсказуемым (об этом мы подробно поговорим в следующих разделах главы).

В целом в правительстве действует правило консенсуса и ни один из вопросов, относящихся к его компетенции, не решается арифметическим большинством. В то же время особое мнение той или иной партии может быть проверено системой «референдарной демократии». Этим в последние годы пользуется прежде всего ШНП, являвшаяся инициатором ряда референдумов, связанных с проблемой иммиграции, участия страны в ЕС, некоторых других вопросов внутренней и внешней политики. Отметим и другой, весьма специфичный для Швейцарии момент. Члены Федерального Совета не ограничены в своих должностных полномочиях никакими временны́ми рамками. Внутри Совета они, как правило, занимают по ротации место глав соответствующих департаментов, приобретая реноме «вечных политиков», компетенция которых не ограничена какой-либо одной сферой деятельности. Существенным обстоятельством, влияющим на распределение мест в правительстве, является принадлежность того или иного главы департамента (министра) к основным этнолингвистическим группам страны. Как правило, не менее четырех-пяти министров представляют немецкоязычные кантоны, два-три — франкоязычные. В число последних включается и министр (если он предложен одной из четырех правящих партий) италоязычного меньшинства. В последние годы в правительстве сохраняется и принцип обязательного присутствия не менее двух женщин, хотя вплоть до 1971 г. они вообще были лишены права участия в выборах.

Конфликты вокруг министерских портфелей, хотя и не часто, возникают не только по вышеназванным этнолингвистическим принципам. В случае если тот или иной министр добровольно уходит в отставку, а принудить его к этому никто не может, разгораются споры о возможности передачи соответствующего поста другой партии «магической формулы». Однако «рокировка» не всегда бывает равноценной. В частности, наиболее важным считается пост министра финансов. Для решения вопросов внутренней жизни очевидна важность поста министра внутренних дел. В функции последнего входят также некоторые сферы социальной политики, способные повлиять на мнение электората в процессе референдумов или выборов различного масштаба.

Особенностью швейцарской системы взаимоотношений центральных органов законодательной и исполнительной власти является невозможность отставки правительства посредством вотума недове-

рия в парламенте. Федеральное Собрание только один раз в четыре года, после очередных парламентских выборов, избирает федеральных советников. Вплоть до следующих выборов голосование возможно лишь в случае отставки кого-либо из членов правительства. Однако высший орган исполнительной власти не бесконтролен. Парламент имеет право, по Конституции, требовать от правительства отчета о его деятельности; вправе он обсуждать и отдельные позиции, вырабатываемые Федеральным Советом. Кроме того, Совет обязан ежегодно отчитываться перед парламентом о проделанной работе. Рекомендательные функции в отношении правительства предполагают указание на важность тех или иных государственных проблем, степень их очередности при выработке законодательной базы правительственной деятельности.

Схема исполнительной власти Швейцарии не имеет полного аналога в европейских государствах. Формирование и функционирование законодательной власти также во многом эксклюзив, в чем-то напоминающий лишь США. Верхняя палата — Национальный Совет (НС) — избирается на всеобщих выборах по пропорциональной системе в соответствии с количеством населения каждого кантона. Итого в НС двести членов, причем даже самый маленький по числу граждан кантон должен иметь, как минимум, одного представителя*. Кантональный характер законодательной власти в еще большей степени отражен в составе другой палаты — Совета кантонов (СК). В нем уже все кантоны имеют по два представителя, а полукантоны — по одному, также выдвигаемому партиями. Здесь используется мажоритарная система. Всего в СК заседают 46 парламентариев. Срок их полномочий (три или четыре года) определяется кантональными конституциями. В законодательном процессе оба органа власти равноправны. Без единодушия обеих палат ни один закон не обретает свою легитимность. Сессии НС и СК проводятся четырежды в год, по три недели каждый раз; хотя в особых обстоятельствах возможны чрезвычайные сессии.

Система выборов в Национальный Совет в целом соответствует европейской практике. Кандидаты выдвигаются исключительно от политических партий, их списочный состав не должен превышать

---

* В последние годы в политических кругах страны дискутируется вопрос о выделении мест в парламенте для швейцарцев, постоянно проживающих за рубежом. Согласно действующим законам они приписаны к избирательным округам тех кантонов, гражданами которых являются. На практике же лишь менее четверти из них регистрируются на участие в выборах. Некоторые политики полагают, что создание в избирательном процессе 27-го виртуального кантона поможет этим гражданам представлять реальные интересы швейцарского зарубежья, хотя бы с помощью интернета.

числа мест, выделяемых соответствующему округу. В то же время швейцарским «эксклюзивом» является право избирателя голосовать за представителей различных партий, а также право подать два голоса за одного и того же кандидата. Тем самым национальное законодательство фактически отдает приоритет не сугубо партийным предпочтениям электората, а личным качествам кандидата как представителя интересов всего кантона. В результате парламентарий ощущает себя в большей степени «общенародным» депутатом, а не креатурой партийной верхушки.

По европейским меркам уникальна и система оплаты труда парламентариев. За свое участие в парламентской деятельности они получают лишь гонорары, сохраняя оклады и доходы от своей основной деятельности. В целом каждый депутат почти полгода тратит на законодательную деятельность. Пропуск заседаний СК и НС без уважительной причины наказывается денежным штрафом. Парламентарии объединяются в партийные фракции, где вырабатываются также коллегиально различные инициативы, порой корректирующие те или иные предложения, поступающие от правительства. Помимо уже указанных основных партий в парламенте последних лет представлены депутаты от других политических сил, объединенные как во фракции, так и в отдельные группы. Однако мелкие партии в условиях договоренности правящей «четверки» не имеют реальной возможности влиять на политический процесс.

Очевидным достоинством швейцарского парламентаризма в отличие от системы исполнительной власти является его полупрофессиональный характер, когда сохраняется связь законодателя с гражданином, в чьей среде он находится и в процессе законотворческой работы. Здесь вполне оправдывает себя схема «община — кантон — центр», ибо лишь проявив себя в двух первых сферах, можно рассчитывать на место в высшем законодательном органе. С другой стороны, сохраняя себя в профессиональном сообществе, депутаты используют эти знания в практической деятельности парламента. Но плюсы имеют, однако, и свою обратную сторону. Непрофессиональным депутатам все труднее выполнять задачи, требующие от них знаний, превышающих обычный профессиональный уровень. Необходима определенная система повышения квалификации, выходящая за рамки как парламентской, так и профессиональной деятельности. С другой стороны, участие депутатов в сфере экономики делает их лоббистами интересов хозяйствующих субъектов, умаляя качество представителей общественных интересов. Отрицательным является и должностной плюрализм депутатов, ибо законодательство не огра-

ничивает их в выполнении прежних функций в органах представительной и исполнительной власти на уровне кантонов и общин. В деятельности высших органов законодательной и исполнительной власти происходят и подвижки, далеко не всегда отмеченные знаком минус. Например, став одной из последних стран Европы, представлявших женщинам избирательные права, Швейцария в начале XXI в. превратилась в одного из лидеров по их представительству в парламентском корпусе. Согласно швейцарской ротационной системе в 2010 г. все три высших поста в Конфедерации — президента и председателей обеих палат — займут женщины. Сегодня они занимают три из семи постов министров. В правительственных кругах также дебатируется вопрос о постоянном присутствии трех представительниц прекрасного пола в составе кабинета министров.

В целом система «референдарной демократии», ее гегемония над демократией парламентской, сложные взаимоотношения последней с органами исполнительной власти не могут быть в чистом виде смоделированы на другие страны. И дело не только в их определенном несовершенстве, архаичности, а в их органической связи с историей и менталитетом именно швейцарского народа. В условиях небольшого как по численности населения, так и по территории государства удалось создать систему сдержек и противовесов, которая, с одной стороны, помогает идентификации швейцарского общества как особой части современной европейской цивилизации, а с другой, — стремится преодолеть свойственный национальной ментальности консерватизм, постепенно избавиться от изоляционистских тенденций, вытекающих в том числе и из завышенной самооценки ее места в современном мире.

Вряд ли стоит ломиться в открытую дверь, доказывая очевидное: политическая культура небольшого альпийского государства не может быть предметом экспорта, механически перенесена в другие, пусть даже соседние, страны. Она формировалась в процессе достаточно сложного исторического развития, сопряженного с необходимостью выживания в мире, в чем-то исповедовавшем иные ценности. Культура эта поневоле стала консервативной, ибо все, что происходило вокруг Швейцарии, имело характер хаотичного разноголосья в условиях постоянной конфронтации между государствами и внутри их. Отсюда и основная черта швейцарского политического менталитета — компромиссность, способность искать и находить «третьи пути» в процессе формирования как каркаса, так и содержательной стороны государственной системы. Компромисс — родной брат толерантности, ибо без терпеливого преодоления трудностей развития нельзя достичь оптимального результата, устраивающего абсолютное большин-

ство граждан. Наконец, критерием общешвейцарского единения в главном является транспарентность, публичность политического процесса, его максимальная демократичность, когда каждый знает о происходящем в государстве, доверяет ему. В свою очередь, само государство никак не игнорирует мнение жителей Швейцарии, стремится сохранять связь с народом в постоянном процессе формирования общественного благосостояния.

И хотя политическая культура Швейцарии уникальна, ее отдельные элементы могут быть воспроизведены (и уже воспроизводятся!) в других государствах. Но не путем их механического переноса в совершенно иные ипостаси, а методом политической микрохирургии, когда каждое действие должно быть тщательно просчитано, прежде чем использовать его на практике.

Глава 5. Своеобразие нейтралитета

Федерализм в отношениях между различными региональными структурами и методы «референдарной демократии» как связующее звено между государством и его жителями, политические институты власти со своей спецификой — все это составные части национальной идентичности Швейцарии. Ее элементом, притом важнейшим, является и постоянный нейтралитет. Не придерживаясь вот уже почти 200 лет этого курса, страна не смогла бы выдержать давление внешних сил, не менее опасных для ее существования, чем центробежные тенденции самого швейцарского общества. Будучи приверженной ценностям европейской демократии, Швейцария тем не менее не могла отождествлять себя с действиями тех или иных представителей континентальной политической культуры, внутренне противоречивой, а от того и неприемлемой в своих частных проявлениях для жителей небольшой альпийской страны.

5.1. Швейцарская модель XX века

Датой рождения швейцарского нейтралитета принято считать 20 ноября 1815 г., когда после знаменитого Венского конгресса союзники по антинаполеоновской коалиции обнародовали в Париже документ о мире.

Этот акт не только признавал за Швейцарией право на нейтралитет, но и гарантировал его подписями тогдашних основных европейских стран — России, Франции, Великобритании, Австрии, Португалии и Пруссии. Таким образом, совпали интересы как самого народа Швейцарии, так и его могущественных соседей. Чрезвычайно важным представляется то, что нейтралитет был гарантирован, выделен как постоянный фактор европейской политики, обеспечивал территориальную неприкосновенность альпийского государства. Однако главным инструментом сохранения независимости были вооруженные силы Швейцарии; ее нейтралитет не был демилитаризованным, т. е. беззащитным. Отметим, что в еще одном крупном международном документе, теперь уже XX в. — Версальском договоре 1919 г. — было подтверждено наличие в Европе швейцарского нейтрального государства.

Нейтралитет Швейцарии был в разных формулировках закреплен в трех за последние 150 лет конституциях страны. Причем везде обязанность сохранять и защищать нейтралитет возлагалась на правительство и парламент страны. Так, в последней Конституции (2000) статья 185 «Внешняя и внутренняя безопасность» гласит: «Федеральный Совет принимает меры для обеспечения внешней безопасности, независимости и нейтралитета Швейцарии». То обстоятельство, что о нейтралитете в новом варианте конституции говорится менее подробно, чем в документах XIX века, не дает оснований предполагать некую нигиляцию этого понятия, какое-то умаление его значимости для Швейцарии*, [93].

Нейтралитет был испытан не только мирными десятилетиями Европы, но и годами двух мировых войн. Безусловно, сыграли свою роль и международные обязательства, и трезвый расчет воюющих сторон, но также и факт вооруженности Швейцарии, ее готовности защищать свою независимость, отразить поползновения любого агрессора. Кстати говоря, в период Второй мировой войны швейцарская армия на практике доказала свою дееспособность. Около 200 самолетов — нарушителей ее воздушного пространства, как гитлеровской Германии, так и западных союзников были сбиты или посажены на территории Швейцарии. Правда, полностью уберечь страну от воздушных налетов не удалось: удары с воздуха наносились в 1940–1945 гг. случайно или преднамеренно как германской, так и британской авиацией. В то же время никаких сражений на земле Швейцарии не происходило.

---

* Недоразумением можно считать сказанное российским исследователем международного права Т.Д. Матвеевой: «Нынешняя Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г. (сменившая конституцию 1874 год) не определяет страну как «нейтральное государство».

Особенно сложными в период Второй мировой войны и в ее канун были взаимоотношении Швейцарии с гитлеровской Германией. Аншлюс Австрии дал повод Берну лишний раз напомнить опасному соседу, что Швейцария находится в состоянии вооруженного нейтралитета. Уже 22 марта 1938 г. «Нойе Цюрихер Цайтунг» опубликовала декларацию Федерального Совета с недвусмысленным намеком: «Больше, чем когда бы то ни было необходимо продолжать наши усилия и добиться осуществления стремлений к признанию всеобъемлющего нейтралитета; должно быть устранено любое двусмысленное толкование этого понятия»[94]. Никоим образом не поддерживая гитлеровский авантюризм, Швейцария не была готова разорвать с Германией уже сложившиеся за прошедшие десятилетия экономические и финансовые отношения. Отметим и такой факт. Закрыв в период Второй мировой войны границу с Германией, органы юстиции Швейцарии преследовали тех граждан нейтрального государства, кто способствовал проникновению в страну беженцев из Германии. Лишь в самое последнее время начался процесс реабилитации осужденных по соответствующим делам. С другой стороны, Швейцария не противилась происходившим на ее территории в конце войны неофициальным контактам между частью германского руководства и представителями американских спецслужб. Миссии швейцарского Красного Креста выезжали во время войны на Восточный фронт, полагая, что таким образом страна реализует свое право на акции гуманитарного характера. Окончание Второй мировой войны поставило перед швейцарским нейтралитетом новые задачи. Если в предшествующие десятилетия работала концепция самоустранения от всех международных конфликтов, строгого невмешательства в события, прямо или косвенно не затрагивающие Швейцарию, то теперь лидеры страны скорректировали значения ее нейтрального статуса. С 1945 г. была провозглашена доктрина «активного нейтралитета», солидарного участия во всех миротворческих акциях для недопущения третьей мировой войны, войны средствами не знающего государственных границ ядерного оружия.

С конца 40-х до конца 80-х годов — в период развития различных фаз «холодной войны» — Швейцария неоднократно показывала, что «активный нейтралитет» — это не пустая формула, а реальный вклад в дело сохранения мира в достаточно сложных международных условиях. Швейцария с готовностью предоставляла свою территорию для проведения различных переговоров, встреч на высшем уровне лидеров великих держав. Она стала членом почти всех специализированных международных организаций (МОТ, ФАО, ВОЗ, ЮНЕСКО, МАГАТЭ и др.), являлась членом ЮНКТАД, ГАТТ, ОЭСР. В 1959 г. страна присо-

единилась к ЕАСТ. Швейцария активно использовала метод посредничества, стремясь содействовать урегулированию конфликтов в разных странах. Многие противоборствовавшие страны просили Швейцарию представлять их интересы на дипломатическом уровне. Активно развивалась и гуманитарная помощь под эгидой Швейцарского Красного Креста; в Женеве находилась его штаб-квартира. Правительство страны оказывало этой гуманитарной организации значительную финансовую поддержку. Укажем и на то, что в Швейцарии был создан «корпус добровольцев», оперативно оказывавший помощь в случае возникновения в различных частях земного шара каких-либо природных катастроф. Все это вместе с традиционным реноме Швейцарии как места для политического убежища вполне вписывалось в концепцию «добрых услуг» как части политики «активного нейтралитета».

Однако миротворческие усилия Швейцарии отнюдь не ограничивались традиционной для нее гуманитарной сферой. В период подготовки Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе она внесла ряд конструктивных предложений, имевших для дела европейской разрядки отнюдь не второстепенное значение. Укажем в этой связи на швейцарскую инициативу по проведению специального совещания экспертов для рассмотрения вопросов, относящихся к мирному урегулированию споров между государствами. Ее инициатива об улучшении работы СМИ по информированию общественности о результатах ОБСЕ также не осталась незамеченной. Совместно с Австрией Швейцария выступила за обмен мнениями на Совещании по вопросу о неприменении ядерного оружия. В целом же Швейцария видела в ОБСЕ форум, где могли получить самый положительный отклик ее представления о правах человека, мире, безопасности и международном сотрудничестве. Сотрудничество это, прежде всего с другими нейтральными и присоединившимися государствами, способствовало достижению на ОБСЕ прогресса во многих областях процесса европейской разрядки.

В высказываниях видных государственных деятелей Швейцарии достаточно четко прослеживалась мысль о важности активного участия страны в поисках мира, прежде всего, на европейском континенте. Большое значение сыграло то, что в 1996 г. Швейцария в лице тогдашнего президента конфедерации Ф. Котти по ротации председательствовала в ОБСЕ. Неудивительно, что данный факт во многом повлиял на более оптимистичное, чем в прошлом, видение лидерами нейтрального государства роли ОБСЕ в деле обеспечения мирного развития в Старом Свете. В своем интервью журналу «Международная жизнь» Ф. Котти дал следующие оценки этому форуму европей-

ских политиков: «В текущем десятилетии ОБСЕ получила достойное внимания оперативное применение. В нашем регионе она стала одним из главных инструментов раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, преодоления кризисов и восстановления после конфликтов. ОБСЕ выполняла эти свои задачи с присущими ей гибкостью и дальновидностью». Ф. Котти также поставил вопрос о создании «общей всеобъемлющей модели европейской безопасности, чтобы еще больше повысить роль ОБСЕ в предотвращении возможности новых конфликтов»[95].

Тогдашний президент Швейцарии, не ссылаясь напрямую, имел в виду прежде всего события, связанные с вооруженным конфликтом на территории бывшей Югославии. Но не только они, но и само окончание «холодной войны» внесло свои коррективы в европейский аспект мировой политики, равно как и во всю внешнеполитическую доктрину швейцарского постоянного нейтралитета. Ее основой в 90-е годы стало уже не просто посредничество, а активное участие Швейцарии в акциях, способных, по мнению лидеров этой страны, погасить пламя разраставшихся конфликтов. Одновременно вполне реальным признавалось участие страны в международных экономических санкциях, налагаемых крупными организациями, в миротворческих операциях с участием военнослужащих Швейцарии. Не являясь членом ООН, Швейцария активно посредничала по мандату этой организации в грузино-абхазском конфликте, в различного рода конфронтационных ситуациях в других очагах напряженности. Характерно в этой связи мнение Й. Дайста, руководителя внешнеполитического департамента Швейцарии, высказанное им в начале 2001 г.: «Наша солидарность с жертвами гуманитарных конфликтов не может ограничиваться лишь работой гуманитарных организаций. Мы хотим и можем делать больше. Мы хотим предотвращать конфликты и укреплять мир...»[96]. В конце 90-х годов на территории бывшей Югославии по инициативе Швейцарии была проведена гуманитарная операция «Фокус», к которой присоединились Греция и Австрия. Операцию поддержала и Россия. Помощь была оказана всем жертвам косовской трагедии, вне зависимости от этнического происхождения. Отметим, что и власти Сербии, и албанские повстанцы в Косово оказали поддержку швейцарской инициативе. В результате рота швейцарских солдат-добровольцев смогла наладить снабжение местного населения всем необходимым. Невооруженный контингент войск принимал участие в умиротворении противоборствующих сторон в Боснии. Более сложным для правительства Швейцарии оказался воп-

рос о поставках вооружения в страны НАТО после их нападения в 1999 г. на Югославию. Полное эмбарго на эти поставки введено не было; власти пошли лишь на ограничение экспорта. Таким образом, Швейцария последовательно стремилась сочетать гуманитарную поддержку жертв агрессии и гибкость в отношении стран, принявших в ней участие. Исповедуя в своей внешнеполитической деятельности принцип поддержания диалога сторон, вовлеченных в различные конфликты, Швейцария неоднократно представляла в своих представительствах за рубежом интересы стран, порвавших между собой дипломатические отношения. Наиболее свежим примером этого курса является ее участие в российско-грузинском конфликте августа 2008 г., когда МИД нейтрального государства обязал свои посольства в Москве и Тбилиси по просьбе конфликтовавших сторон представлять их интересы.

«Новый нейтралитет» Швейцарии последнего десятилетия XX — начала XXI в. стал объектом достаточно острой борьбы внутри швейцарского общества. В 1994 г. на общенародный референдум был вынесен вопрос о посылке в очаги напряженности, а таковые были не только вне Европы, швейцарского контингента в составе «голубых касок» ООН. Большинство не поддержало такой шаг. В 2001 г. лишь небольшим большинством (51% против 49%) удалось на очередном референдуме добиться согласия граждан на участие швейцарцев в миротворческих операциях, имея при себе ради самообороны комплект стрелкового вооружения. В конце 90-х годов в Швейцарии вновь прозвучали прежние мотивы о нейтралитете как средстве самоизоляции от происходящего вне альпийского государства. В частности, профессор новейшей истории Цюрихского университета П. Штадлер, имея в виду тенденцию к участию его страны в различных международных организациях и акциях, ими проводимых, писал: «Ползучее ослабление нейтралитета через интеграцию и слияние в конечном счете может привести к тому, что от него мало что останется»[97]. Наиболее активную позицию — о неучастии военнослужащих Швейцарии в миротворческих операциях — заняла организация «Движение за независимую и нейтральную Швейцарию», тесно связанная с уже упоминавшейся Швейцарской народной партией (ШНП). И хотя в обоих референдумах (1994 и 2001) три другие партии «магической формулы» — демохристиане, радикалы и социал-демократы — активно поддерживали правительственную позицию, тем не менее в обществе наблюдался своего рода паритет. При этом, если одна сторона утверждала, что посредники с оружием лишь укрепляют нейтральное реноме страны, то изоляционисты видели в этом средство ползучего отката от нейтрального

статуса. Аргументация, что все будет происходить под контролем ООН, не была неуязвимой, ибо сам вопрос о членстве в ведущей международной организации долгие годы был яблоком раздора между различными политическими силами Швейцарии.

5.2. Быть или не быть в ООН?

На первый взгляд казалось парадоксальным, что Швейцария, участвуя после 1945 г. в 15 подразделениях ООН, предоставив этому международному форуму в Женеве штаб-квартиру для его европейского отделения, удовлетворялась вплоть до последнего времени скромной ролью наблюдателя, статусом, дававшим ей вышеупомянутые возможности, но не связывавшим ее какими-либо обязательствами. Однако именно это обстоятельство — стремление не брать на себя ответственность за то, на что не можешь повлиять в полном объеме, — и являлось долгие годы альфой и омегой швейцарской внешней политики.

В известной степени изоляционизм такого рода был обусловлен печальным опытом Лиги Наций, которая так же, как и упомянутое Европейское отделение ООН, заседала в 20—30-е годы в скромном особняке на берегу Женевского озера. Отметим, что само членство Швейцарии в Лиге Наций не было единодушным решением народа этой страны. На референдуме в мае 1920 г. большинство составило менее 100 тыс. голосов, а по кантонам расклад сил и вовсе был лишь +1. И эти результаты выглядели тем более поразительно, так как в голосовании приняло участие 75% тогдашнего швейцарского электората. Последующие события, связанные с неготовностью Лиги Наций повлиять на поведение агрессоров 30-х годов — Японии (против Китая), Италии (против Эфиопии), СССР (против Финляндии), а, в первую очередь, на гитлеровскую агрессию в Европе, начиная с аншлюса Австрии, с ползучего захвата Чехословакии, и окончившегося началом Второй мировой войны, — все это было для Швейцарии лишним доказательством неэффективности международной суперорганизации в вопросах сохранения всеобщего мира.

Уже в 1945 г. в процессе создания Организации Объединенных Наций стало ясно, что устав ООН не приемлет каких-либо оговорок для нейтрального государства, обязывая последнее подчиняться резолюции Совета Безопасности под угрозой соответствующих санкций в случае их невыполнения. Поэтому Швейцария взяла в отношении ООН своего рода «двойную стратегию»: участвовать лишь в тех институтах нового сообщества государств, устав которых не налагает на его

членов каких-либо императивов. И как мы показали в предыдущей главе, Швейцария по максимуму использовала все плюсы такой своей «особой политики».

Однако жизнь не стоит на месте. И в начале 80-х годов во многом под влиянием обозначившегося в Европе процесса разрядки швейцарская политическая элита все больше склонялась к поиску путей вступления в ООН, к переходу от статуса наблюдателя к полноправному членству. В какой-то степени этой эволюции сопутствовал пример других европейских нейтралов — Австрии, Швеции, Финляндии, членство которых в ООН не только не повредило их внешней политике, но, напротив, повысило международный престиж нейтралов. Свою роль сыграло и то, что ООН в отличие от Лиги Наций все же смогла в целом ряде случаев способствовать умиротворению локальных конфликтов в Третьем мире, а также содействовать диалогу великих ядерных держав. События 40–80-х годов показывали, что ни в одном из случаев резолюции СБ ООН не могли в какой-либо степени затронуть национальные интересы Швейцарии. Более того, представители Швейцарии в различных неправительственных организациях под эгидой ООН сами отчасти способствовали поиску компромиссных миротворческих решений.

Не сбрасывался со счета и финансовый аспект фактического участия Швейцарии в деятельности ООН. Уже в начале 80-х годов она вошла в десятку крупнейших доноров специализированных учреждений ООН. Многие годы значительные средства направлялись на содержание сил ООН по обеспечению мира в Конго, на Ближнем Востоке, на Кипре. С 1953 по 1975 г. ее финансовая помощь в целом составила около 2 млрд швейцарских франков. Добавим к этому немалые суммы, которые тратила Швейцария для приема на своей территории десятков встреч иностранных переговорщиков, на содержание имущества крупных международных неправительственных организаций. С другой стороны, и роль Швейцарии как места встреч на разных международных уровнях, как базы для учреждений ООН приносила казне ощутимый доход, а жителям соответствующих городов — дополнительные рабочие места.

В марте 1982 г. Федеральный Совет рекомендовал обеим палатам парламента вынести решение о возможном вступлении в ООН. Эта рекомендация была мотивирована тем, что неучастие Швейцарии как нечлена ООН в международной жизни вредит ее престижу в мире, создает вокруг страны ореол безразличия и равнодушия к происходящему вне границ государства. Обе палаты создали специальные комиссии для анализа правительственной инициативы. В результате парламент

выработал формулу для общенародного референдума, состоявшегося в марте 1986 г. Отметим, что как в рядах партий «магической формулы», так и между ними происходила довольно жесткая полемика по намечавшемуся референдуму. Наибольшими сторонниками вхождения в ООН были социал-демократы, а противниками — радикалы.

Референдум показал неготовность значительной части населения Швейцарии пренебречь гипотетическим ущербом суверенитету своей страны от вступления в ООН. При достаточно высокой степени явки для такого рода мероприятия — 50,3% всего взрослого населения— лишь 24,3% голосовавших сказали инициативе правительства «да»; против были, соответственно, 75,7% швейцарцев[98]. После проведения референдума власть признала свою ошибку: во многом все было пущено на самотек, предложение плохо пропагандировалось, а в рядах политиков не было единодушия, что использовали швейцарские противники ООН. В последующие 16 лет, отделявшие Швейцарию от нового референдума, власти постарались извлечь уроки из неудачи 1986 г. Правительство подготовило ряд промежуточных документов, имевших целью убедить большинство населения в целесообразности «нового курса» в отношении ООН. Упомянем в этой связи правительственные доклады легислатуры 1999–2003 гг.: «Доклад об отношении Швейцарии к ООН» (1998), «Внешнеполитический доклад» (2000) и, наконец, «Послание о народной инициативе к вхождению Швейцарии в ООН» (2000). Последний фактически известил страну о приближении нового волеизъявления по указанной теме.

Референдум о вступлении в ООН был назначен на 3 марта 2001 г. Как и в 1986 г., развернулась острая борьба. Основными противниками вхождения страны в ООН были уже упоминавшаяся организация «Акция за независимую и нейтральную Швейцарию» и, соответственно, входящая в правительство Швейцарская народная партия. «За» предлагали сказать швейцарцам три другие партии «магической формулы» — социал-демократы, демохристиане и «перековавшиеся» радикалы. Последние устами своего лидера К. Филлингера официально пересмотрели свою негативную позицию к ООН прошлых лет. Результаты референдума показали, что по важному вопросу внешней политики у населения нет единодушия, хотя участие в волеизъявлении приняло около 57,5% граждан — больше, чем в 1986 году. «Да» из них сказали 54,6% и, соответственно, 45,4% были «против». По абсолютным цифрам участников референдума сторонники ООН получили почти на 250 тыс. голосов больше, но в кантонах их перевес был минимальным — «за» высказались 12 из 23-х кантонов[99]. В то же время и по степени участия населения, и по схеме «двойного большинства» были

очевидны как повышение интереса швейцарцев к крупнейшей международной организации, так и поддержка вступления в ее ряды.

Как до, так и после референдума в швейцарской прессе шло обсуждение главного вопроса, поднятого в процессе проведения этого мероприятия: сохранит ли страна в качестве члена ООН свои нейтралистские позиции. Противники вступления вновь подчеркивали, что теперь страна будет зависеть не от воли собственных граждан, а от решений неких негосударственных инстанций. Муссировался и вопрос о возможности использования швейцарских солдат в войсках ООН как также якобы несовместимого с нейтралитетом. Говорилось и о том, что в новых условиях страна уже не гипотетически, а вполне реально может сделать соответствующие шаги в сторону НАТО и ЕС. Со своей стороны сторонники членства в ООН предлагали на основе уставов соответствующих организаций не ставить знак равенства между ООН как всемирным миротворческим форумом и НАТО как военной организацией большей части европейских стран, а также ЕС, имеющей прежде всего не военно-политические, а экономические и социальные функции.

Важное значение для определения позиции страны по членству в ООН имело распространенное в СМИ интервью в канун референдума генерального секретаря ООН К. Аннана, в котором он утверждал, что членство в ООН и нейтралитет Швейцарии вполне совместимы. Пресса также убеждала швейцарцев, что вступление в ООН, с которой страна и так связана тесными партнерскими узами, только укрепит престиж Швейцарии, а вносимые ею длительное время средства в бюджет ООН станут целенаправленными, ибо страна сможет участвовать в распределении бюджета в нужном для ее политического нейтралитета направлении*.

Представляется весьма интересной и аргументация дипломатических кругов Швейцарии, поддерживавших ее членство в ООН. Уже упоминавшийся посол Швейцарской Конфедерации в России Э. Хофер, выступая в марте 2006 г. с докладом в Институте Европы РАН,

---

* Определенные разночтения в вопросе о совместимости нейтралитета Швейцарии и ее членства в ООН имеют место и у российских исследователей этой проблемы. Мнение В. Кружкова и О. Маркова: «Основываясь на результатах мартовского референдума, 18 июля этого года (2002-го) правительство Швейцарии подало официальную заявку на вступление страны в ООН, тем самым распрощавшись с ее 200-летним нейтралитетом» (Международная жизнь. 2002. № 8. С. 101). Мнение А. Степанова: «На мой взгляд, нейтралитет был и остается основой внешней политики Швейцарии» (*Степанов А.И.* Указ. Соч. С. 225). Мнение И. Петрова: Швейцарии «удалось найти свое место на международной арене, сочетая традиционный нейтралитет с активным участием в важнейших процессах мировой политики» (*Петров И.* Очерки истории Швейцарии. Екатеринбург, 2006. С. 793.).

привел в в пользу совместимости нейтралитета и членства в ООН следующие аргументы:

— хотя теперь резолюции Совбеза ООН обязательны и для Швейцарии, однако они не предусматривают военного вмешательства, если речь идет об экономических санкциях или замораживании активов;

— даже если Совбез ООН и выскажется за силовые действия, это не будет классическая война между двумя государствами. Этим санкциям Швейцария окажет поддержку, не принимая в них непосредственного участия;

— кроме того, статья 4 Хартии ООН предусматривает не императивные решения Совбеза, а согласие каждой страны-члена на подобные действия;

— следовательно, «нейтралитет Швейцарии совместим с членством ООН»[100].

В июле 2002 г. правительство Швейцарии официально подало заявку о вступлении в ООН, в тексте которой было особо подчеркнуто, что Швейцария и будучи в ООН станет активно использовать свой традиционный внешнеполитический инструментарий. В сентябре того же года 57-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН проголосовала за принятие Швейцарии в эту организацию; страна стала ее 190-м членом. Россия приветствовала выбор Швейцарии в ее традиционном качестве нейтрального государства. МИД России выразил убеждение, что страна внесет достойный вклад в деятельность ООН по поддержанию мира и безопасности, укреплению центральной роли этой уникальной организации[101].

Вхождение в ООН поставило перед Швейцарией ряд важных проблем. Одна из них — финансовая. По расчетам экспертов, ей предстояло платить сумму, эквивалентную 1,27% национального ВВП, став 14-м по этому показателю государством-донором, вклинившись между КНР и Россией*. У Швейцарии появилась возможность повысить свой статус в ООН. Уже в 2004–2006 гг. в политических кругах страны дебатировали вопрос о внесении Швейцарии в список стран, претендующих от Европы на место непостоянного члена Совета Безопасности. Тем самым, по мнению тогдашнего главы Федерального департамента иностранных дел социал-демократки М. Кальми-Рей, страна сможет более активно влиять на развитие международных событий, повысив свой авторитет в международном сообществе. Косвенным образом этим претензиям соответствовало назначение некоторых швейцарских дипломатов на посты руководителей миссий ООН в Грузии и на Кипре.

---

* В 2007 г. страна внесла в бюджет ООН более 100 млн долларов.

Швейцария активно включилась в работу ООН. Отметим, что тема возможного получения Швейцарией места в Совбезе ООН, хотя речь идет о далеком 2020 г., является одним из «яблок раздора» в рядах правящих партий. В частности, весьма скептичны в этом вопросе представители либералов (РДПШ) и демохристиан (ХДПШ). Но наиболее рьяными противниками повышения статуса страны в ООН являются лидеры Швейцарской народной партии (ШНП). В октябре 2007 г. в парламентской дискуссии по данному вопросу Х. Фер, депутат от ШНП, возглавлявший «Движение за независимую и нейтральную Швейцарию», подчеркивал, что страна и так постепенно отходит от своего нейтралитета, участвуя с 2002 г. в ряде акций ООН в очагах напряженности. Тем более, что сама ООН не может реально повлиять ни на один из существующих сегодня конфликтов в различных частях планеты. По существу, ШНП ставила под сомнение всю работу представителей Швейцарии в ООН. Отметим, что федеральные советники от ШНП в целом ряде случаев вынуждены все же соглашаться с аргументами других министров, полагающих, что страна может своими активными действиями в рамках ООН повысить свой международный престиж. Так, в начале июня 2008 г. Федеральный Совет единогласно высказался за выдвижение Швейцарии в качестве претендента на вакантный мандат в Комитете ООН по правам человека на период в 2010–2013 гг.

Между тем, став членом ООН, страна активно включилась в ее деятельность. Были определены «национальные приоритеты» дипломатических усилий Берна, такие, как миротворчество, гуманитарная политика, проблема разоружения. На рубеже тысячелетий к этому традиционному вектору приоритетов нейтрального государства добавились проблемы контроля над торговлей конвенциональным оружием, противодействия наркоторговле, терроризма, борьбы с бедностью, продовольственная проблема, экологические мероприятия, социальная политика в глобальном контексте, кодификация международного законодательства, проблема климатических катаклизмов и др. Одним из важных направлений швейцарских инициатив в ООН стала реформа этой организации, функционального усиления ее потенциала с целью повышения ее эффективности как в решении глобальных проблем современности, так и в предотвращении и скорейшего решения конфликтов локального значения.

Сама постановка этих проблем определялась крайней неэффективностью механизмов ООН в «зонах напряженности». Таковым, в первую очередь, был регион Ближнего и Среднего Востока. Швейцарская дипломатия старалась сделать выводы и из то тлевшего, то разгоравшегося с новой силой конфликта между Израилем и пале-

стинцами, и из событий, связанных с Афганистаном, и из опасностей, вытекавших из намерений правителей Ирана обладать определенным ядерным потенциалом. Однако в центре внимания оставался в первые годы членства Швейцарии в ООН конфликт вокруг Ирака, обнаживший, помимо прочего, неспособность международного сообщества реально влиять на действия единственной «сверхдержавы» — США. Именно военные действия США и их союзников в Ираке, а также все то, что предшествовало этому событию, стало серьезной проверкой на прочность Швейцарии и как самостоятельного государства, и как члена Организации Объединенных Наций.

В период, предшествовавший атаке на Ирак антисаддамовской коалиции, Швейцария высказывалась за использование всех мирных средств, чтобы решить конфликт без применения силы. Хотя лидеры Швейцарии и поверили утверждениям США о наличие у Ирака оружия массового поражения, однако основная критика С. Хусейна велась в связи с бесспорным фактом нарушения диктатором и его окружением прав человека. Как следовало из выступления главы внешнеполитического ведомства Швейцарии Й. Дайста на 57-й сессии ГА ООН (октябрь 2002 г.), от Ирака требовалось неукоснительное выполнение соответствующих резолюций СБ ООН по разоружению иракской армии. Швейцария была одной из стран, направивших в тот период своих инспекторов в Багдад с целью установления наличия у Ирака средств войны, запрещенных международными конвенциями. Нейтральное государство не исключало и развития сюжета по военному сценарию, видя, что лидеры Ирака игнорируют общественное мнение, а США полностью готовы к сухопутной операции в Ираке. Однако в этом случае, как это следовало из речи Й. Дайста, главное слово должно было принадлежать СБ ООН, без резолюции которого никакие действия не были бы легитимными. Дайст также призвал к неукоснительному соблюдению международного права и, в частности, Женевских конвенций[102].

Швейцария, придерживаясь своей принципиальной позиции, еще до начала военных действий предупредила США и страны НАТО, что если последние начнут военные действия без санкции СБ ООН, то страна закроет для самолетов антисаддамовской коалиции свое воздушное пространство. Однако даже если Совбез и даст соответствующую санкцию, то Швейцария будет предоставлять право на пролет лишь «от случая к случаю», взвешивая необходимость этих действий со своих позиций.

Последующие события показали, что Швейцария, как и во время операции НАТО против Югославии в 1999 г., действовала исходя из собственного видения роли нейтрального государства в международ-

ном конфликте. По словам уже неоднократно цитировавшегося Э. Хофера, события 1999 и 2003 гг. служат «ярким примером применения нейтралитета». «Что касается войны в Ираке, — продолжал он, — то речь, без сомнения, идет о классическом случае межгосударственного конфликта, и у Швейцарии в этом случае не оставалось никакой другой возможности, как строго соблюдать нейтралитет». Нейтралитет, по мнению Хофера, выразился и в запрете пролета самолетов, и во вводе лицензированной процедуры для расположившихся в Швейцарии компаний, которые намеревались вывозить в ведущие войну государства военное имущество, поскольку не исключалось, что это имущество будет использоваться в войне в Ираке[103]. Более того, как заявил тогдашний президент Конфедерации П. Кушпэн «Швейцария... прекратит поставки вооружений, которые могут быть непосредственно применены в зоне военных действий»[104]. В целом, хотя действия Швейцарии не были адекватны введению эмбарго на военные поставки в район вооруженного конфликта, они могли быть квалифицированы как ограничение экспорта вооружений. Сложность для Швейцарии в принятии этих решений заключалась не только в том, что США и другие страны НАТО были основными покупателями швейцарского оружия, пользовавшегося хорошей репутацией на мировом рынке такого рода. Нейтральное государство волей-неволей должно было маневрировать между принципиальными установками своей внешней политики, экономическими интересами, обязательствами как члена ООН и двусторонними отношениями, прежде всего с США. Полностью игнорировать последнее обстоятельство Швейцария, конечно же, не хотела, хотя в целом она могла быть отнесена к тем странам (Франция, Германия), кто не поддержал политику президента Дж. Буша в иракском вопросе. В то же время между членами правительства Швейцарии, принадлежавшим к различным политическим партиям, не было полного совпадения в оценке событий весны 2003 г. Если президент П. Кушпэн (член РДПШ) занимал примирительные позиции, делая упор не на критику США, а на поиск решения в новых условиях, то глава дипломатического ведомства социал-демократка М. Кальми-Рей не просто резко осуждала действия США и НАТО, но подчеркивала нарушения западными странами, вовлеченными в конфликт, если не буквы, то духа соответствующих резолюций СБ ООН. МИД Швейцарии даже предпринял попытку опубликовать списки гражданских лиц — жертв американских бомбардировок. Однако под давлением других членов правительства Швейцарии М. Кальми-Рей отказалась от публикации списков под эгидой МИДа.

События вокруг Ирака в 2003–2008 гг. показали, что Швейцария взяла за основу гуманитарный аспект этой проблемы. Речь шла и о помощи мирному населению, и о решении проблемы беженцев из Ирака, и о достижении договоренности между различными политическими силами, создавшими Временное правительство Ирака. При этом Швейцария постоянно указывала на то, что все действия войск коалиции и администрации США в Ираке должны строго контролироваться ООН, соответствовать резолюциям СБ. Нельзя не согласиться с И. Петровым в следующем выводе: «По мнению Швейцарии, оккупация — это всегда национальное унижение, и союзники поступили бы очень мудро, выведя свои войска из Ирака как можно скорее, передав власть в Ираке политикам, выступающим за общенациональные, а не за узкоклановые или семейные интересы»[105].

В целом можно сделать вывод, что война в Ираке доказала народу Швейцарии важность членства в ООН, сочетания нейтральных традиций и реального восприятия мировых событий. Популярность ООН в Швейцарии в последние годы значительно возросла; в стране становится все меньше людей, считающих членство в Организации Объединенных Наций ненужным. Это отвечает не только долгосрочным интересам страны, но и потребностям мирового сообщества, в котором в условиях однополюсности повышается роль малых стран, опирающихся в своей политике не на силу, а на правовые нормы.

5.3. Национальная безопасность: концепции и практика

Исторически сложилось так, что важнейшим компонентом швейцарского нейтралитета была способность небольшого государства в центре Европы самостоятельно защищать себя, опираясь на собственные вооруженные силы. С учетом этого обстоятельства, а также гарантии европейским сообществом во время Парижского мира 1815 г. суверенитета Швейцарии последний не был поставлен под сомнение даже в период двух мировых войн XX в. Для этого самой Швейцарии, вполне естественно, нужны были соответствовавшие новейшим военным технологиям вооруженные силы, постоянно готовые предотвратить любой нежелательный для страны ход событий. Но трезвомыслящие швейцарцы вполне отдавали себе отчет в том, что готовность к обороне и усилия по предотвращению вооруженных конфликтов, потенциально опасных для их родины, должны быть параллельными, тесно связанными между собой процессами.

В период «холодной войны», когда, с одной стороны, существовал вполне объяснимый риск стать жертвой ядерного столкновения «сверхдержав», тотальной конфронтации в Европе сил НАТО и ОВД, все помыслы и усилия Швейцарии были направлены на максимальную готовность к потенциальному вооруженному конфликту в Старом Свете. Швейцария отличие от своего нейтрального соседа — Австрии создала на своей территории сеть бомбоубежищ, где могло в случае войны разместиться почти все ее население. Были также созданы стратегические запасы продовольствия, сырья и медикаментов. В сопоставлении с Австрией Швейцария имела в 4 раза больше солдат, в 3 раза больше танков, в 11 раз больше самолетов, в 4,5 раза — орудий[106]. В целом все это вполне соответствовало имевшей хождение в годы противостояния сверхдержав концепции «тотальной национальной обороны».

Перемены как европейского, так и глобального характера, наступившие на рубеже 80–90-х годов, не прошли мимо Швейцарии. И страна достаточно оперативно отреагировала на то, что произошло в Европе и мире. Уже в октябре 1990 г. Федеральный Совет обнародовал доклад под красноречивым заглавием: «Изменения в швейцарской политике безопасности». В нем были пересмотрены многие прошлые оценки возможных угроз национальной безопасности, был сделан упор на иных компонентах нестабильности, связанных с миграционными процессами, национализмом, террористической деятельностью, внутренними конфликтами в отдельных странах. Последнее обстоятельство, вытекавшее, прежде всего, из начавшихся вооруженных столкновений на территории бывшей Югославии, а также из нового обострения напряженности на Ближнем и Среднем Востоке, требовало разработки новых швейцарских концепций, где были бы увязаны как чисто военные аспекты, так и стратегия нового этапа сотрудничества европейских государств в рамках ЕС. Рамки сотрудничества не могли не затронуть и сферу безопасности как в деятельности международных организаций типа ООН и ОБСЕ, так и в масштабе политико-военной кооперации в Европе. По-новому стала звучать в Швейцарии тема участия в миротворческих акциях, санкциях против государств-изгоев, совместной подготовке военнослужащих и обмене военно-технической информацией.

В середине 90-х в стране происходили достаточно бурные политические дискуссии и о смене парадигмы в вопросах безопасности. Вместо тезиса о тотальной оборонительной стратегии выдвигается концепция «Безопасность посредством сотрудничества», в которой уже постфактум нашли отражение те подвижки в политике совместных действий, о сути которых говорилось ранее. В 1999 г. Федеральный Совет принял концепцию «Безопасность посредством сотрудничест-

ва», хотя у нее было немало противников, которых условно можно было обозначить как «традиционалисты». К последним можно было отнести деятелей швейцарской Народной партии. Роль ударной силы играла общественная организация «Движение за независимую и нейтральную Швейцарию», которая резко возражала «модернистам», считавшим весьма актуальным тотальное обновление перед лицом реалий XXI в. всей доктрины швейцарского нейтралитета. Среди аргументов «традиционалистов», касавшихся непосредственно вопросов национальной безопасности, был и тезис об угрозе превращения вооруженных сил в интервенционистскую армию, подчиняющуюся НАТО, что в перспективе грозит ликвидацией самого нейтрального статуса Швейцарии. Видный деятель ШНП С. Шмидт, возглавлявший в 2001–2008 гг. Департамент обороны, задавал риторический вопрос: «Зачем нам вступать в военный альянс, если военная угроза лишь уменьшилась?»[107]

Несмотря на явные передержки относительно возможности включения швейцарской армии в структуры НАТО, «традиционалисты» по-своему использовали тот факт, что после череды переговоров страна в 1996 г. присоединилось к натовской программе «Партнерство ради мира» (ПРМ). В тот же период Швейцария стала наблюдателем в Совете евроатлантического партнерства (СЕАП). В 2003 г. Федеральный Совет высказался за продолжение сотрудничества с вышеупомянутыми структурами. При этом было подчеркнуто, что они остаются для Швейцарии «существенным инструментом международных и швейцарских усилий по обеспечению мира и стабильности в Европе»[108]. Очевидно, что гибкая стратегия правительства в вопросах контактов с военно-политическим союзом в главном совпадала с мнением большинства швейцарцев. Это мнение высказывалось не только на референдумах, хотя по поводу отношений с НАТО таковые не проводились. Они были просто не нужны, ибо даже частичные опросы общественного мнения свидетельствовали о негативном отношении жителей нейтрального государства к подобному шагу. Так, опрос, организованный в августе 2004 г. Федеральной политехнической школой в Цюрихе совместно с Федеральным Департаментом по делам обороны, свидетельствовал, что лишь 19% опрошенных желали вступления страны в НАТО и 36% поддержали идею «сближения» с Североатлантическим альянсом[109].

Опросы общественного мнения и в еще большей степени референдумы последних лет показали, что большинство швейцарцев негативно относятся и к другой крайности — полному отказу от армии и переходу на чисто милицейский формат поддержания безопасности

внутри страны. В конце 80-х годов XX в. с такой идеей выступила до того неизвестная организация «Группа за Швейцарию без армии». Собрав необходимое количество подписей, эта группа инициировала в ноябре 1989 г. референдум, в котором приняло участие 68,8% всех имеющих право голоса швейцарцев. Однако идея отказа от регулярной армии была поддержана лишь 35,5% участников[110]. Спустя 12 лет та же группа организовала новый референдум. Но и в декабре 2001 г. попытка склонить жителей нейтральной страны к невооруженному нейтралитету не нашла массовой поддержки.

Отчего же швейцарцам предлагалось отказаться? С одной стороны, регулярная часть армии в общем-то невелика. Постоянно на военной службе состоят менее 230 тыс. человек. Однако при объявлении всеобщей мобилизации число защитников отечества может возрасти втрое. А это почти каждый седьмой житель страны! Ведь возраст призыва в случае мобилизации — от 20 до 60 лет. На строевую службу призываются мужчины до 42 лет, а военнообязанные высшего офицерского состава — до 52 лет. Всю амуницию и легкое стрелковое оружие швейцарцы держат дома, ибо сборы для военнообязанных проводятся регулярно, что поддерживает высокий уровень боеспособности граждан. Всего Швейцария в случае военной опасности сможет выставить 12 пехотных дивизий, объединенных в 4 корпуса (один альпийский). Имеются также ВВС, ПВО, погранвойска. Доля расходов на оборону в бюджете страны составила в начале XXI века 1% ВВП[111].

Отметим и еще одно обстоятельство, имеющее непосредственное отношение к проблеме национальной безопасности. Швейцария является одной из немногих стран мира, обеспечивающих себя современным вооружением. Более того, она — важный игрок на рынке экспорта оружия. Объем продаваемых различных средств ведения войны постоянно увеличивается. В 2007 г. сумма средств от экспорта оружия превысила 400 млн долларов. Получателями этой продукции являются почти 70 стран мира. Заслуженным признанием на рынке вооружений пользуются как стрелковое оружие, так и системы ПВО, которыми оснащена армия нейтрального государства.

Составной частью национальной безопасности Швейцарии является система гражданской обороны. Общее руководство ГО осуществляет Федеральный Совет, оперативное руководство возложено на Федеральный Департамент по делам обороны. Первичными звеньями системы ГО являются общины, отвечающие за проведение на их территории необходимых мер в данной области. В системе ГО задействованы те швейцарцы, которые по состоянию здоровья либо по другим причинам не могут нести действительную военную службу.

Хотя армия пользуется в Швейцарии значительным авторитетом, однако в стране немало и ее критиков. Об этом, в частности, свидетельствовали опросы общественного мнения последних лет. Так, опрос «Безопасность 2004», проведенный 27 августа 2004 г. Федеральной политехнической школой Цюриха, выявил ряд симптоматичных тенденций. Только около 60% опрошенных считают армию необходимым элементом обороны, причем среди молодежи эта цифра еще ниже — 41%. Более половины опрошенных считают существующий уровень расходов на оборону чрезмерным. Нынешняя система формирования армии на основе всеобщей воинской повинности поддерживается лишь 48% опрошенных, причем 43% высказываются за создание чисто профессиональной армии. Не столь популярна сегодня традиция хранения дома военной амуниции и оружия. В 1989 г. за нее высказывались 57% опрошенных; в 2004 г. только 46%[112]. До самого последнего времени военнообязанные швейцарцы наделялись правом хранить дома и боеприпасы. Однако в октябре 2007 г. Национальный Совет постановил отказаться от этой практики, не запрещая гражданам иметь под рукой табельное оружие. По оценкам экспертов, в 2007 г. у военнослужащих и резервистов хранилось около 232 тыс. полуавтоматических винтовок и 52 тыс. пистолетов. Социал-демократы и «Зеленые» Швейцарии выступают за отказ от этой национальной традиции.

Власти отдают себе отчет в том, что армия в системе национальной обороны должна отвечать потребностям новой международной и внутриполитической ситуации. В мае 2003 г. на всеобщий референдум была вынесена правительственная программа «Армия в XXI веке». Большинство его участников, хотя уровень легитимности был менее 50%, одобрили постепенное сокращение потенциального возможного числа военнослужащих до 220 тыс., а срока обязательной военной службы до одного года. В целом реформу армии одобрили 75,9% участников референдума. Одновременно 80,5% поддержали правительственный план реформы системы гражданской обороны[113].

Система гражданской обороны в Швейцарии приобрела большую популярность в связи с масштабным ростом в мире террористической активности. Если в годы «холодной войны» основной упор делался на обеспечение безопасности граждан путем строительства бомбоубежищ, то сегодня ГО Швейцарии нацелена на пресечение на корню вылазок экстремистских групп и террористов-одиночек. Усиливается контроль над въездом иностранцев, над нелегальной и полулегальной деятельностью группировок фундаменталистского толка, что весьма важно для страны, в которой, по официальным данным, насчитывается около

300 тыс. приверженцев различных ветвей мусульманства. Другая угроза внутренней безопасности — массовые акции леворадикальных элементов, прежде всего антиглобалистов. Это, в частности, подтвердили погромы, учиненные последними во время саммита «Большой восьмерки» в Женеве (июнь 2003 г.) и в Давосе во время ежегодного заседания Всемирного экономического форума (январь 2004 г.).

Реакцией властей как на рост террористической угрозы в мире, так и на определенные проявления анархизма и вандализма в самой Швейцарии стало решение правительства от 8 сентября 2004 г. о создании координационного органа в сфере безопасности с целью не только пресечения реальных действий экстремистов, но и прогнозирования рисков, порожденных активностью «ультра». Этот орган — Верховный кризисный штаб — согласно мнению С. Шмидта (начальник Департамента обороны) должен «сделать более эффективной политику безопасности на федеральном уровне»[114]. Обсуждалось и предложение о создании «супердепартамента безопасности», который объединил бы ряд оборонно-охранных и правоохранительных структур, разбросанных пока по разным департаментам. Но это предположение, исходившее от министров от ШНП, не получило поддержки у других членов правительства, полагавших, что «штаб» может в обозримом будущем улучшить охрану безопасности граждан конфедерации. Важным представлялось, что «штаб» должен был координировать свою деятельность с армейскими структурами Швейцарии. Подчиняться «штаб» должен коллегиальному органу Федерального Совета — Делегации. Предполагалась координация действий «штаба» с правоохранительными органами других европейских государств.

Первый шаг в деле совместной борьбы с терроризмом швейцарцы сделали уже в июле 2006 г., подписав с США соответствующий договор. Он заменил временное соглашение, заключенное после атаки террористов на Нью-Йорк 11 сентября 2002 г. Новый договор расширил сферы сотрудничества правоохранительных органов двух стран, выведя их на проблему счетов террористических организаций в швейцарских банках. Отметим, что в обстановке резкой критики имевших место нарушений властями США международно-правовых норм в отношении подозреваемых в терроризме Национальный Совет (июнь 2007 г.) предоставил прокуратуре страны возможность отказаться от совместных действий с властями США, если последние нарушат швейцарское законодательство, касающееся прав человека.

Таким образом, Швейцария достаточно принципиально подходила к возможности своего участия в отражении одной из наиболее реальных угроз всеобщему миру. Принципиальная готовность к со-

трудничеству во многом определялась конкретной ситуацией, а также соответствием предпринимаемых действий нормам швейцарского и международного права.

* * *

Особенностью швейцарского нейтралитета являются не только его фундаментальные основы, заложенные многовековой практикой малого европейского государства. Своеобразен он и своей органической связью внешней и внутренней политики, построенной на консенсусе, выявленной открытым способом в процессе совершенствования «референдарной демократии». И хотя дух нейтралитета как живого организма в мировом пространстве подчас вступал и, скорее всего, будет и дальше вступать в противоречие с буквой швейцарских законов, тем не менее процесс приспособления страны, не желающей быть в изоляции от мира, дает и даст в дальнейшем новые образцы поиска решений, выгодных как для Швейцарии, так и для Европы в целом.

Чисто теоретически страна может добровольно отказаться от своего статуса, однако вряд ли в обозримом будущем у ее народа возникнет необходимость пересмотреть традиционный курс, вполне вписывающийся в политические и международные реалии XXI века.

Глава 6. Партии и политика

Конституционно оформленные и законодательно прописанные основы общественно-политического устройства Швейцарии пополняются и рядом неписаных правил, относящихся к собственно политической сфере. Важнейшее среди них — уже отмечавшийся ранее процесс отправления власти, как законодательной, так и исполнительной, определяемый чисто швейцарским политическим термином — «магическая формула». Речь идет о норме правительственного сотрудничества в виде коалиции четырех партий: христианских демократов, социал-демократов, радикал-демократов и Народной партии. Партии эти выражают общие для политического пространства современной Европы основные направления идейно-политической самоидентификации. Их теоретическо-программный багаж свойственен консерваторам и политклерикалам (ХДПШ), либералам (РДПШ) и социал-демократам

(СДПШ). Особняком стоит ШНП, являющая собой причудливую смесь традиционного либерализма и набирающего силу в современной Европе радикал-национализма. Специфическим же является то, что уже на протяжении почти пятидесяти лет эти партии находятся в правительственной связке, чего нет ни в одной другой европейской стране.

6.1. Эволюция «магической формулы»

Постоянство политического сотрудничества, как нам представляется, вытекает из общей специфической черты швейцарского менталитета — поиска наиболее гибких и приемлемых для большинства жителей страны форм компромисса. Если нейтралитет — это компромисс с внешним миром, а конфедеративность — основа государственной структуры, если «референдарная демократия» — это публичный контроль над властью, то «магическая формула» является как бы следствием трех первых основ швейцарской политики. При этом каждый из четырех партнеров по коалиции имеет свое видение и нейтралитета, и конфедеративности, и референдарного процесса, не выходящее, впрочем, за парадигму конституционно обозначенных принципов.

Становление швейцарской партийной-политической системы происходило также в специфических для Европы условиях полиэтнического и поликонфессионального общества, хотя главным ее элементом была, во всяком случае, первоначально, ориентация на определенные социальные категории швейцарского населения. Почти одновременно, в 1888 и 1894 годах, конституировались две общешвейцарские партии — социал-демократическая и радикал-демократическая, связанные соответственно с рабочим движением и либеральными слоями буржуазии. Несколько позже, в 1912 г., появилась и третья общенациональная партия — христианские демократы, политически влиявшая на католические слои населения в городской и сельской местности. Еще через пять лет к ним добавилась нынешняя ШНП, изначально ориентировавшаяся на городскую и сельскую буржуазию, прежде всего, в немецкоязычной части Швейцарии. Свое сегодняшнее название партия получила лишь в 1971 г. после объединения Партии крестьян, бюргеров и ремесленников и Демократической партии кантонов Гларус и Граубюнден. В последующие годы на политическом ландшафте страны возникали и исчезали другие партии. Однако ни одна из них не смогла получить в свои руки на общефедеральном уровне хотя бы часть властных полномочий.

Вплоть до 1943 г. правительственную ответственность несли лишь ХДП, РДП, в меньшей степени — ШНП. Социал-демократы, которые уже в 20-е годы решительно отмежевались от большевистских и классических марксистских принципов переустройства общества, не привлекались к государственной деятельности. Хотя на выборах 1931 г. СДПШ добилась наилучшего за всю свою историю результата — 28,7% голосов. Лишь в 1943 г. первый социал-демократ — Э. Нобс получил пост Федерального Советника. Между тем еще в 1937 г. правящие буржуазные партии смогли оценить способность социал-демократов пойти на партнерство в социально-экономической сфере. В тот год профсоюзные и предпринимательские объединения заключили так называемый Пакт о предупреждении забастовок, не только повлиявший на становление в стране атмосферы классового сотрудничества, но и, по существу, открывший для всей Европы фазу формализации «нового климата» в трудовых отношениях.

Партнерство социальное вкупе с партнерством конфессиональным и региональным должно было неизбежно привести к созданию некоего постоянно действующего института партнерства политического. Последнее, собственно, и должно было быть связующим звеном для выразителей интересов различных конфессий и этнолингвистических групп населения, объединенных в крупнейшие политические силы страны. При этом принималось во внимание стабильное представительство СДПШ в органах законодательной власти, получавшей в конце 40-х — середине 50-х годов более четверти голосов всего электората. В эти годы социал-демократы то входили в правительственные коалиции с ХДП, РДП и ШНП, то оказывались в оппозиции, где их голос был достаточно узнаваем, особенно когда речь заходила о вопросах социального характера. Не безоблачными были и взаимоотношения «трех китов» правоцентристского спектра, между которыми шел постоянный торг за места Федеральных Советников. В условиях не всегда благоприятной для Швейцарии экономической конъюнктуры эти противоречия могли обернуться для страны утратой внутриполитической стабильности.

Точки над «i» расставил правительственный кризис ноября 1959 г., когда разногласия партий привели к тому, что из семи мест в Федеральном Совете четыре в результате добровольных отставок министров оказались вакантными. Прошедшие в декабре того же года выборы в Национальный Совет показали, что наиболее оптимальной формулой стабильного кабинета министров является 2+2+2+1 — формула власти, магия которой заключается в равных шансах на места в ФС для трех первых по итогам выборов партий и замыкание «четверки» наименее удачливой политической силой.

Таковой вплоть до выборов 1999 г. неизменно оказывалась Швейцарская Народная партия. Что касается первой тройки лидеров швейцарской политики, то полученные ими голоса на выборах 1959–2003 гг. никак не влияли на закрепленное за ними число мест Федеральных Советников.

Таблица 6.1

Выборы в Национальный Совет (1987–1995), %

Политические партии Швейцарии	**1987**	**Места в НС**	**1991**	**Места в НС**	**1995**	**Места в НС**
Социал-демократическая	18,42	41	18,86	42	21,8	54
Радикально-демократическая	22,93	51	20,78	44	20,02	45
Христианско-демократическая	20,02	42	18,02	36	17,0	34
Народная партия	11,02	25	11,76	25	14,9	29
Экологисты	4,96	9	6,89	14	5,0	9
Участвовало в голосовании, %	46,15		45,32		41,5	

Источник: Выборы во всем мире. С. 426.

Действенность «магической формулы» заключалось, прежде всего, в том, что граждане страны отдавали ее участникам в среднем 70–80% голосов на выборах в Национальный Совет. Это позволяло «четверке» иметь абсолютное большинство и принимать решения, не обращая особого внимания на мнение остальных депутатов. На четвертое место также не было видно реальных претендентов, ибо даже появившаяся в конце 80-х годах в Швейцарии экологическая партия («Зеленые») почти не приближалась к ШНП по электоральному влиянию. Очевидным, однако, было и то, что население страны оставалось достаточно равнодушным к такой, ставшей почти формальной, процедуре, как парламентские выборы. По показателю явки на них Швейцария занимала в 60–90-е годы в Европе одно из последних мест.

Внешнее благополучие «магической формулы» отнюдь не избавляло ее участников от конфликтных ситуаций, объяснимых как ориентацией на интересы различных слоев населения, так и, хотя и в меньшей степени, на интересы различных кантонов Швейцарии. И это несмотря на то, что в структурах четырех партий присутствовали, помимо основных социальных групп, представители всех частей страны. Отметим также факт раскола профсоюзного движения Швейцарии. Одна его часть — Объединение швейцарских профсоюзов — традиционно поддерживала СДПШ; профсоюзники были и среди руководства партии, и в числе парламентариев. Однако схожее по названию Объединение швейцарских национальных профсоюзов делало ставку на ХДПШ, причем четверть электората партии составляли наемные работники физического и умственного труда. Около 20% электората РДПШ также относились к этой категории.

Но в целом и ХДПШ, и РДПШ ориентировались на наиболее обеспеченную часть швейцарского общества. Поэтому и христианские демократы, и радикал-демократы были менее активны в вопросах социальной политики, делая упор на развитие экономики. При этом радикал-демократы согласно общей для европейских либералов позиции выступали против государственного контроля над деятельностью монополистических объединений. В сфере социальной политики и политики занятости РДПШ «проталкивало» законы, предусматривавшие сокращения ассигнований на строительство, уменьшение численности в стране иностранных рабочих. В этом вопросе партия получала поддержку со стороны ШНП, хотя последняя уделяла главное внимание интересам своего электората из среды фермеров, представителей мелкого и среднего бизнеса, стремясь обеспечить для них протекционистские тарифы, защитить от конкуренции иностранных фирм. Как и РДПШ, ШНП была скептически настроена к проблеме улучшения социального законодательства, причем в этом вопросе ее оппонентом была не только социал-демократия, но и ХДП, выступавшая за увеличение социальных пособий многосемейным.

Все же социальная сфера, и это вполне естественно, была прерогативой СДПШ. Здесь социал-демократы не гнушались острыми спорами с партнерами по коалиции. Так, в конце 70-х годов они не поддержали финансовую реформу, ущемлявшую интересы малоимущих, добившись некоторых поправок в согласованные в правительстве планы. Социал-демократы резко возражали против уменьшения пособий по безработице, требуя сокращения рабочей недели

и снижения для трудящихся пенсионного возраста. СДПШ активно выступила и против искусственного понижения числа иностранных рабочих в Швейцарии. Помимо социальной сферы, социал-демократы занимали особую позицию в вопросах внешней политики. Они скептически отнеслись к планам остальных коалиционеров по модернизации швейцарской армии в ущерб социальным статьям бюджета, возражали против увеличения экспорта швейцарского оружия. В некоторых случаях, не найдя путей для компромисса в рамках «магической формулы», социал-демократы использовали инструмент «референдарной демократии». В 1978 г. по инициативе СДПШ в стране было проведено два референдума: об отмене законов, ухудшавших систему профтехобразования, и о принципах соблюдения банковской тайны (СДПШ требовала введения системы контроля над банками со стороны государства). Однако в обоих случаях предложения СДПШ не нашли поддержки у большинства избирателей.

СДПШ не удалось в 70–90-е годы методами «референдарной демократии» повысить свой удельный вес в системе «магической формулы». Отчасти это повлияло на начало в партии (1983–1984) дискуссии о продолжении сотрудничества в рамках данного способа отправления власти. Вопрос о сохранении коалиции был поднят во время февральского (1984) съезда СДПШ. Не без труда лидерам партии удалось снять напряжение по этому вопросу. Спустя три с половиной года (осень 1987 г.), вследствие самого плохого с 1917 г. результата на парламентских выборах вопрос о коалиции вновь возник на повестке дня социал-демократической жизни. И хотя лидеры партии смогли отбить атаку «слева», тем не менее часть активистов СДРПШ вышла из ее рядов, найдя себе пристанище в новой политической силе Швейцарии — партии «Зеленых».

Если в рядах СДПШ критика в адрес системы коалиционных взаимоотношений основывались в том числе и на неудачах партии в ее референдарных инициативах, то другой фланг коалиции — ШНП — наоборот, набирал в конце 80-х — середине 90-х силу именно в результате успешно проведенных кампаний по нигиляции некоторых правительственных планов. Ранее уже говорилось о поражении правительства на референдуме по вопросу о вступлении в ООН (1986). Не менее серьезным был удар и по другой инициативе, исходившей от социал-демократов и ХДПШ — о вхождении в Европейское экономическое пространство (1992). Несмотря на то, что три правящие партии более или менее последовательно ратовали за преодоление Швейцарией в этих вопросах изоляционистких тенденций, народ страны

имел другое мнение. Хотя референдум по ЕЭП дал лишь незначительный перевес противникам интеграции (50,4% против 49,6%), тем не менее в обоих случаях главной ударной силой была именно ШНП, действовавшая через подконтрольную ей «Акцию за независимую и нейтральную Швейцарию». Эту организацию создал в связи с референдумом по ООН стремительно делавший политическую карьеру в ШНП мультимиллионер К. Блохер.

Выходец из семьи протестантского священника немецкоязычного кантона Цюрих К. Блохер (род. 1940) получил высшее сельскохозяйственное и юридическое образование. Далее его карьера развивалась на поприще бизнеса в химическом концерне «Эмс-хеми». В середине 80-х годов он стал его владельцем. На начало XXI в. стоимость этой компании оценивалась в сумму, эквивалентную более 2 млрд долларов США. Политическая карьера Блохера со студенческих лет была связана с ШНП. В этом деле он также преуспел. В 1977 г. возглавил отделение ШНП кантона Цюрих. В 1979 г. стал депутатом Национального Совета. После успеха в деле торпедирования вхождения страны в ООН и ЕЭП, получив известность как лидер «Акции за независимую и нейтральную Швейцарию», Блохер смог добиться своего избрания в высшие органы ШНП. Многим в ее рядах импонировали его черты харизматического лидера, столь нетипичные для швейцарских политиков: ораторское искусство, умение вести полемику в любой аудитории, хорошее знание экономики и права. Для Швейцарии, политики которой вообще были малоизвестны в Европе, успехи Блохера — противника ООН и ЕС, резкого критика «брюссельской бюрократии» и «чуждых Европе по духу» иммигрантов — способствовали повышению внимания к нему в европейском политическом пространстве. Многим швейцарцам нравилось и то, что Блохер выглядел как хранитель национальных святынь и, прежде всего, статуса постоянного, но всегда готового к обороне нейтралитета.

Как и в соседней Австрии, именно харизматические черты политика малой страны в условиях уже порядком надоевшего всем коалиционного сотрудничества одних и тех же фигур делали радикал-националистов Хайдера и Блохера важным фактором политической жизни, политиками, стремившимися изменить в пользу своих партий — АПС и ШНП — сложившийся статус-кво. В один и тот же год, более того, в том же октябре 1999 г., обе становившиеся радикал-националистическими партии добиваются ощутимых успехов на парламентских выборах. В Швейцарии они для ШНП были не менее впечатляющими, чем для АПС в Австрии.

Таблица 6.2

Выборы в Национальный Совет (1999)

Партии	% голосов	Парламентские мандаты
ШНП	22,6	44
СДПШ	22,5	51
РДПШ	19,9	43
ХДПШ	15,8	35
«Зеленые»	5,0	9

Источник: Швейцария // Энциклопедия стран мира. М., 2004. С. 323.

Став первой в процентном отношении партией Швейцарии, ШНП переместилась на второе место в коалиции по числу парламентских мандатов. Еще больше впечатлял прогрес ШНП с момента последних парламентских выборов, ибо партия получила на 7,5% голосов больше и «прирастила» сразу 15 мест в Национальном Совете, причем сделала это частично за счет ближайших конкурентов, обойдя по числу мандатов и ХДПШ, и РДПШ. Правда, основным донором ШНП стали малые партии, часть из которых вообще не попала в Национальный Совет.

Сразу после объявления итогов выборов лидеры ШНП выдвинули перед партнерами по коалиции требование передачи партии еще одного места в Федеральном Совете, ибо формула 2+2+2+1 предполагала одно место для последней, по итогам очередных выборов, партии правительственной коалиции. А таковой была уже не ШНП, а ХДПШ. Однако три другие участника «магической формулы» не были готовы к подобной рокировке, которая нарушила бы не только букву, но и дух партнерства. Они ссылались на практику замещения места Федерального Советника лишь в случае его добровольной отставки. А вакансий в правительстве к осени 1999 г. не было. В качестве контраргумента также выдвигался подтвержденный статистикой тезис, что прирост голосов и мандатов ШНП относится исключительно к так называемой немецкой Швейцарии, в то время как остальные партии пропорционально представляют все регионы страны. В данном случае аргумент федерализма оказался сильнее формального подхода ШНП. Партнеры по коалиции не должны были сбрасывать со счетов и настроения в европейском истеблишменте, обеспоко-

енном успехом радикал-националистов в соседней Австрии. Образование «альпийского фланга» в виде эволюционировавших к ксенофобии и антиинтеграционизму правительственных партий АПС и ШНП могло стать своего рода моральным стимулом для их единомышленников в ряде стран ЕС. А правительственная «тройка», при всех различиях у ее участников планов сближения с Евросоюзом, безусловно, ощущала опасность присутствия в «магической формуле» явного антиинтегрициониста К. Блохера. С опаской глядело на его активность и либеральное крыло ШНП, далеко не во всем согласное с тем, что предлагал политик «новой волны». Однако, как показали последующие события, рокировка внутри «магической формулы» была лишь вопросом времени.

6.2. Начало XXI века: от согласия к раздорам

Промежуток между парламентскими выборами 1999 и 2003 гг. был насыщен, пожалуй, наиболее драматическими событиями за весь период существования «магической формулы». Очевидная тенденция к усилению влияния в электорате партии, которая в течение 40 лет прочно являлась аутсайдером, заставляла трех других партнеров по коалиции проверять и перепроверять действенность этого способа отправления власти. Возможность перераспределения мест в правительстве в пользу набиравшей силу ШНП не устраивала, хотя и в разной степени, ни одного из партнеров «партии Блохера». Сохраняя с Народной партией видимость делового сотрудничества, и СДПШ, и РДПШ, и ХДПШ стремились найти собственные пути сохранения статус-кво в правительстве. Однако инициатива постоянно оказывалась у ШНП, амбициозный лидер которой не упускал ни единой возможности показать себя и партию в целом наиболее патриотичной и верной принципам швейцарской демократии.

Свидетельством новой тактики стали два важнейших, в период очередной легислатуры, референдума — о членстве в ООН (март 2000 г.) и о праве приема беженцев (ноябрь 2002 г.). В обоих случаях три партии коалиции более или менее дружно призывали население поддержать вступление в ООН и облегчить процедуру приема беженцев. Иной позиции придерживалась ШНП, призывавшая сказать по этим вопросам «нет». Чисто формально итоги обоих волеизъявлений были не в пользу ШНП, ибо большинство швейцарцев все же поддержало планы «тройки». Однако если по референдуму об ООН разница «за» и «против» составляла 9,2%, то большинство «инициативы о бе-

женцах» не превысило 0,2% (50,1–49,9%). На кантональном уровне разница также была минимальна: в первом случае «против» высказались 11 кантонов, во втором — 12. С учетом того, что на парламентских выборах 1999 г. соотношение голосов у ХДПШ+СДПШ+РДПШ против ШНП равнялось 58,2% к 22,6%, было очевидно, что часть электората «тройки» склонна более воспринимать аргументы «народников», чем их партнеров по коалиции.

Референдум по правилам предоставления убежища, проводившийся по инициативе ШНП, лишний раз обнажил националистическую, популистскую и антисоциальную сущность этой партии. Ведь ШНП предлагала не рассматривать просьбы соискателей статуса беженцев, приезжавших в Швейцарию «транзитом» через соседние с ней государства. Этим людям отказывалось в праве получения работы в Швейцарии; минимализировались социальные выплаты, ограничивалась медицинская помощь. Кроме того, Швейцарию могли ожидать проблемы с соседними странами, которые, скорее всего, выдворяли бы беженцев вновь на швейцарскую территорию. Критики инициативы ШНП также указывали на то, что принятие закона о беженцах нанесет непоправимый урон международному реноме страны, ее гуманитарным традициям. Отметим, что планы ШНП были подвергнуты резкой критике Верховным Комиссаром ООН по делам беженцев, бывшим премьер-министром Нидерландов Р. Любберсом. Со своей стороны, Народная партия обвинила ООН в давлении на швейцарских граждан, подчеркнув, что тем самым сбываются высказанные партией предупреждения об угрозе ее нейтралитету в результате членства в ООН.

К. Блохер и его партия прекрасно понимали, что инициативы, подобные законодательству о беженцах, свидетельствуют о близости позиции ШНП с другими радикал-националистическими силами Европы. Тем более что именно 2002 г. явил Европе феномены Ле Пена и П. Фортейна, партии которых добились ощутимых результатов во время первого тура президентских выборов во Франции и парламентских выборов в Нидерландах. Стремясь сохранить имидж «борцов за суверенитет», а не ксенофобов, лидеры ШНП достаточно четко отмежевались, в частности, от лепеновского Национального фронта. На следующий день после первого тура французских выборов один из идеологов ШНП К. Мортели заявил в интервью газете «Тан»: «Ж.-М. Ле Пен хочет учредить полицейское государство, он ведет речь о расах, его программа содержит много социалистической идеологии. Моя партия не хочет полицейского государства, она не поднимает вопрос об иностранцах с точки зрения расы и не является социалистической. У ШНП нет связей с крайне правыми в других государствах Европы»[115].

Отметим, что лидеры некоторых швейцарских партий также решили «заступиться» за ШНП. В частности, генеральный секретарь РДПШ Г. Шоммер в одном из интервью в конце апреля 2002 г. постулировал, что «народники» отнюдь не расисты и антидемократы. Очевидно, что Шоммер не только защищал в данном случае «честь мундира» швейцарской демократии, где не может быть политически влиятельного движения радикал-националистического толка, но и показывал ШНП готовность своей партии к сотрудничеству. Объективно же многие экономические и социальные позиции правых партий если не совпадали, то были достаточно близки. В частности, партнеры по коалиции — РДПШ и ХДПШ — дружно высказывались за уменьшение налогообложения различных категорий предпринимателей, за экономию бюджетных средств государства путем сокращения расходов на социальные нужды.

Следует сказать, что ШНП все же опережала в своей антисоциальной риторике другие партии «магической формулы». В этой связи показательна позиция партии по так называемой страховке по материнству. В начале 1999 г. СДПШ в лице ее Федерального Советника Рут Дрейфус занимавшей тогда пост президента Конфедерации, выступила с инициативой референдума, предлагавшего законодательно решить вопрос о выплате работающим матерям, ушедшим в отпуск по уходу за новорожденным, в течение последующих 14 недель 80% последнего заработка. ШНП развернула в стране кампанию против этого предложения под лозунгом экономии бюджетных средств и добилась того, что 61% участников референдума высказались против социальной инициативы президента Конфедерации.

Для ШНП в целом, как и для ее неформального лидера К. Блохера, был весьма характерен и другой прием, широко используемый европейскими радикал-националистами — чисто популистская демагогия. Причем соответствующая риторика обозначалась, как правило, при приближении очередных парламентских выборов. В частности, в апреле 2002 г., за полгода до очередного избрания депутатов Национального Совета, Блохер опубликовал в газете «Бернер цайтунг» статью под красноречивым заголовком «Рука руку пачкает». В ней он клеймил коррупцию и кумовство, процветающие в экономических сферах. Ополчился он и на государство, содержащее за счет налогоплательщиков многие убыточные фирмы, пенсионные кассы и т. д. Блохер подводил читателя к явно игравшему на руку ШНП выводу: «Принципы политического конкорданса и стремление к консенсусу хороши в благополучные времена. В период же кризиса они превращаются в формы коллективной безответственности»[116].

По существу, этой статьей Блохер открыл новый фронт борьбы за пересмотр принципа «магической формулы», построенной на согласовании позиций и консенсусе. То, чего ШНП не удалось достичь с первой попытки — осенью 1999 г., должно было принести ей успех, то бишь новое место Федерального Советника после предстоящих осенних выборов. О том, что тактика партии заключается в решении именно этой главной задачи, свидетельствовали и речи ответственных политиков ШНП на состоявшемся в июне 2003 г. очередном съезде партии. Партнеров по коалиции шантажировали тем, что если «народники» по итогам выборов, на которых планировалось их первенство по числу мандатов в Национальном Совете, не получают искомое второе место в ФС, то они инициируют ряд референдумов с целью изменения швейцарского законодательства. В частности, съезд ШНП не исключил возможность изменить референдарным образом принцип формирования правительства. Предполагалось выйти с инициативой прямых выборов членов ФС всенародным голосованием.

В канун выборов ШНП подняла шум вокруг идеи, также касавшейся планов повышения собственного статуса в правительстве. Речь шла об увеличении числа Федеральных Советников с 7 до 9 человек, с чем первоначально выступила СДПШ, поддержанная терявшей влияние в электорате ХДПШ. ШНП обвинила соратников по «магической формуле» в том, что они-де стремятся раздуть и без того чрезмерный бюрократический аппарат государства. В пику им ШНП полагала возможным сократить количество министров до 5 человек. Предложение было явно неприемлемым, ибо оно означало слом уже отработанного временем механизма «магической формулы» с четкой регламентацией функций каждого из членов кабинета. Однако в пользу первой идеи (о 9 членах ФС) высказался и Совет кантонов, который в марте 2003 г. рекомендовал увеличить число Федеральных Советников до обозначенного числа. Правда, мотивировалось это не только соображениями политической борьбы, но и увеличением международных функций ФС, а также необходимостью более интенсивного взаимодействия с другими органами швейцарской исполнительной власти.

Нельзя сказать, что оппоненты ШНП в правительстве сидели сложа руки. Понимая, что угроза усиления позиций ШНП после очередных выборов вполне реальна (об этом свидетельствовали все опросы общественного мнения весны-осени 2003 г.), они стремились проработать возможную альтернативу такому ходу событий. В частности, СДПШ инициировала появление в прессе плана создания правительства из 11 человек, в которое помимо участников «магической формулы» могла бы войти также показывавшая прирост голосов партия «Зе-

леных». Социал-демократы не исключали и вариант создания «коалиции трех» — СДПШ, почти обреченной на потерю одного места в ФС партии христианских демократов и тех же «Зеленых». Однако для этого необходимо было иметь хотя бы относительное большинство мест в обеих палатах парламента, что, впрочем, не представлялось реальным. Со своей стороны, РДПШ пыталась договориться с ХДПШ о создании «чисто буржуазного» правительства, где будут удовлетворены претензии ШНП за счет ухода из коалиции СДПШ.

Проверка боем способности коалиционных партнеров договориться на прежних условиях либо отказаться от «магической формулы» в принципе произошла еще за год до новых выборов, когда неожиданно для многих подала в отставку весьма популярная в стране социал-демократка Р. Дрейфус, занимавшая в то время пост министра внутренних дел. Поскольку замена на представителя той же партии не прописана в швейцарском положении о правительстве, а исторически являлось неписанным правилом «магической формулы», то ШНП сразу же предложила отдать ей вакантный пост. При этом был сделан важный шаг для получения поддержки у двух других близких ей в программном и социальном плане партнеров — РДПШ и ХДПШ. Мотивируя претензии ШНП на создание правоцентристского кабинета, Генеральный секретарь ШНП Г. Рутц отмечал: «Мы хотим конструктивного диалога с бюргерскими партиями, большего сотрудничества с ними, прежде всего в финансовой сфере. Для изменения ситуации в Федеральном Совете мы нуждаемся в помощи радикал-демократов и демохристиан. Мы хотели бы обсудить с ними вопрос о представительстве политических сил в Федеральном Совете»[117].

ХДПШ и РДПШ пришлось сделать непростой выбор. С одной стороны, Р. Дрейфус, будучи главой МВД, в функции которого входили и социальные вопросы, добивалась решений, иногда противоречивших интересам предпринимательских кругов. Далее, представители двух указанных партий в течение многих лет возглавляли МВД. ШНП явно намекала им, что в случае поддержки ее кандидата политика МВД изменится в сторону интересов различных групп швейцарского бизнеса. С другой стороны, поддержав ШНП, обе партии могли потерять в глазах избирателей реноме хранителей традиций «магической формулы». К тому же, возможный уход СДПШ из правительства мог нарушить столь оберегаемый в стране «классовый мир», тем более что связанное с СДПШ Объединение профсоюзов твердо заявило о неприемлемости для его членов передачи МВД в руки ШНП.

После некоторых раздумий обе партии — ХДПШ и РДПШ — согласились поддержать кандидата от социал-демократов, оговорив свою

помощь рядом условий. Во-первых, это должна быть женщина, дабы сохранить пропорционально долю слабого пола в правительстве. Во-вторых, она должна представлять франкоязычные кантоны, опять-таки следуя неписанной традиции «магической формулы» о федералистской пропорции в кабинете министров. СДПШ после тщательного отбора кандидаток остановило свой выбор на Советнике по вопросам финансов М. Кальми-Рей из Женевы. После пяти туров голосования она, получив 131 голос из 200, стала новым членом Федерального Совета. Правда, коалиционеры — христианские и радикальные демократы — получили от СДПШ своего рода плату за поддержку. Новый Федеральный Советник возглавила не МВД, а МИД; внутренними делами стал заниматься видный деятель РДПШ П. Кушпэн. Со своей стороны, радикал-демократы вскоре предприняли шаг, который косвенно был на руку ШНП. О своей предстоящей осенью следующего 2003 г. отставке заявил другой известный лидер РДПШ — К. Филлингер. Тем самым у ШНП появилась возможность получить в случае удачи на выборах остающийся вакантным пост.

Выборы октября 2003 г. действительно стали удачными для ШНП, что не только прогнозировалось опытными наблюдателями и социологическими службами, но и вытекало из результатов ШНП на прохо-
дивших в 2003 г. выборах во многих кантонах Швейцарии. Практически везде ШНП добилась значительного прироста голосов, в то время как РДПШ и особенно ХДПШ понесли определенные потери. Усилили свои позиции в кантонах и социал-демократы. Несколько неожиданным был в ряде мест успех «Зеленых», хотя последние проиграли в мае 2003 г. инициированный ими референдум о закрытии швейцарских атомных электростанций.

Таблица 6.3

Выборы в Национальный Совет (2003)

Партии	%	Относительно выборов 1999 г.	Мандаты	Относительно 1999 года
1. ШНП	27,1	+4,6	55	+11
2. СДПШ	23,4	+0,9	54	+3
3. РДПШ	16,8	–3,1	36	–7
4. ХДПШ	14,4	–1,5	27	–8
5. «Зеленые»	7,7	+2,7	13	+4

Источник: *Петров И.* Указ. соч. С. 829.

Анализ цифровых показателей выборов свидетельствует, что дополнительные проценты ШНП (+4,6) в точности соответствовали таким же потерям ХДПШ (–1,5) и РДПШ (–3,1). Это было вполне объяснимо с учетом сходной социальной базы всех трех вышеназванных партий. Причем в большинстве случаев «народники» выиграли голоса во франкоязычных кантонах страны, сбросив с себя очень мешавшее им реноме «немецкоязычной» партии. И это притом, что лидерами ШНП по-прежнему оставались функционеры немецкой Швейцарии. На руку партии были и громкие коррупционные скандалы, в которых оказались замешаны местные деятели ХДПШ и РДПШ, и также переход в ряды Народной партии ряда видных франкоязычных радикал-демократов. Что касается более скромных успехов у представителей левого спектра — социал-демократов и «Зеленых», то они расширили свое электоральное поле за счет мелких партий, близких к ним по идейно-политической ориентации.

После подведения итогов выборов предстояло самое главное — формирование нового правительства. Всем было очевидно, что ШНП должна получить давно искомый ею пост второго Федерального Советника. И им, безусловно, станет главный герой партийных успехов — К. Блохер. Не вызывало сомнения и то, что слабейшая партия «четверки» ХДПШ уступит одно место победителю. У социал-демократов и радикал-демократов не было каких-либо реальных планов предложить альтернативу этому развитию. Механическое соединение голосов СДПШ и РДПШ с «Зелеными» не создавало нового большинства в парламенте, тем более что позиции этой тройки по ключевым вопросам швейцарской внутренней политики не совпадали.

Десятого декабря 2003 г. на совместном заседании Национального Совета и Совета кантонов было избрано «семь мудрецов» — так в Швейцарии несколько иронично называют Совет Министров страны. Советниками стали от ШНП — К. Блохер и С. Шмидт, от СДПШ — М. Лоенбергер и М. Кальми-Рей, от РДПШ — Х.Р. Мерц и П. Кушпэн, от ХДПШ — Й. Дайст. При распределении постов в правительстве К. Блохер получил в свое ведение Департамент юстиции и полиции, С. Шмидт — Департамент обороны. Таким образом, под контролем ШНП оказалась вся сфера силовых структур.

Власть имущие в Швейцарии отдавали себе отчет в том, что найти консенсус при новом раскладе сил в «магической формуле» будет сложнее, чем прежде. Об этом достаточно откровенно говорил Й. Дайст, ставший с 1 января 2004 г. очередным президентом страны. В интервью агентству «Свиссинфо» он отмечал, что «крайности усилились, и поиск консенсуса будет, возможно, иметь большое значе-

ние». Правда, он выразил надежду на активность «партий центра» (т. е. РДПШ и ХДПШ), которые должны способствовать диалогу и согласованности в правительстве, соблюдению принципов коллегиальности[118]. Однако сам Й. Дайст не доработал в правительстве до конца легислатуры. Он ушел в отставку в июне 2006 г. Его пост начальника Департамента экономики заняла председатель ХДПШ Д. Лойтард, ставшая вместе с М. Кальми-Рей второй женщиной в правительстве «магической формулы».

Внутриполитические события периода 2004–2007 гг. показали, что усиление позиций ШНП в правительстве повлияло на сущность многих законодательных новаций, прежде всего касающихся иммиграционных проблем, затрагивающих почти пятую часть некоренного населения страны*, [119]. При этом ШНП продолжала играть роль «троянского коня» в ФС, со скрипом соглашаясь на всенародные обсуждения данных вопросов, официально не обозначая свою позицию, но скрыто, через подконтрольные ей организации вроде «Движения за нейтральную и независимую Швейцарию», торпедируя инициативы других членов кабинета министров. Так, в сентябре 2004 г. на общенациональном референдуме был отвергнут (уже в третий раз!) проект правительства об упрощении процедуры получения гражданства. Правда, два года спустя под давлением общественного мнения ШНП согласилась еще на один референдум по схожей проблеме: об изменении правил регистрации иностранцев и о предоставлении им убежища. Предлагалось ввести единое для всех кантонов урегулирование вопросов юридического статуса иностранцев при ужесточении мер по борьбе со злоупотреблениями в этом вопросе, в частности, с фиктивными браками. Помимо этого, права на убежище должны были быть лишены лица без документов, которых можно содержать под стражей сроком до двух лет. Лишенным статуса беженца также должно быть отказано в предоставлении социальной и медицинской помощи. Эти новации получили поддержку 68% участников референдума, хотя их суть не противоречила жесткому курсу в вопросах иммиграции, отстаиваемому ШНП.

Показательно и то, что на референдуме в сентябре 2006 г. был забаллотирован Закон о кантональной системе финансирования пенси-

---

* Согласно официальным статистическим данным граждане иностранного происхождения составили на начало 2008 г. 21,1% всего населения страны. В абсолютных цифрах это почти 1 млн 600 тыс. человек, причем 988 тыс. — выходцы из стран ЕЭС и ЕАСТ. Наибольшая иностранная диаспора — это итальянцы — 290 тыс., немцы — 215 тыс., португальцы — 189 тыс. Среди жителей стран исламского мира наиболее многочисленны турки — 72,5 тыс. (Вестник Европы. ИТАР-ТАСС. 07.07.2008. С. 6).

онного страхования (58% «против»). В отличие от новаций в иммиграционном вопросе инициаторами включения в бюллетень для голосования проекта закона были левые силы страны, связанные с социал-демократами и профсоюзами. Что касается ШНП, то эта партия четко выразила свое неприятие проекта, в реализации которого были заинтересованы малообеспеченные слои населения Швейцарии. Свое реноме радикал-националистической партии ШНП подтвердила и в период предвыборной кампании осени 2007 г. Поскольку вопрос об интеграции иммигрантов в швейцарское общество был согласно социологическим опросам одним из наиболее актуальных в электоральной среде, ШНП попыталась сделать свою позицию по данной проблеме брендом всей избирательной кампании. Она призывала к принятию Закона, согласно которому открывалась возможность для депортации тех семей иммигрантов, где кто-либо из их членов нарушал швейцарское законодательство. Развитием этой темы был и получивший общеевропейское звучание предвыборный плакат ШНП. На нем было изображено изгнание из стада белых овец овцы с черной шерстью. Надпись на плакате гласила: «За бóльшую безопасность». И хотя сами лидеры ШНП пытались уверить возмущенную швейцарскую и международную общественность в отсутствии в плакате расистской подоплеки, однако даже судебные органы Швейцарии вынесли решение об изъятии данного средства агитации из предвыборного арсенала ШНП. Отметим, что элементы «плакатного расизма» были характерны для ШНП и на парламентских выборах 2003 г. Тогда по всей Швейцарии появились плакаты, изображавшие Уссаму Бен Ладена, получающего швейцарский паспорт. Намек на неприятие иммигрантов-мусульман был более, чем прозрачен.

Другой важной темой, помимо вышеназванной, был вопрос экологической безопасности граждан. Здесь, что было вполне естественно, наибольшую активность проявляли «Зеленые», использовавшие в своих интересах сведения о глобальном потеплении климата, которое может самым негативным образом затронуть Швейцарию. «Зеленые» предлагали конкретные меры по сокращению выброса промышленных отходов в атмосферу, вновь настаивали на скорейшем закрытии всех АЭС, на увеличении в бюджете расходов на нужды экологии.

Что касается основных игроков на политической арене страны — СДПШ, ХДПШ и РДПШ, то они в период избирательной кампании не выдвигали каких-либо свежих инициатив, были весьма расплывчаты в своих оценках актуальных иммиграционных и экологических проблем. Все это в конечном счете и определило результаты выборов в Национальный Совет 21 октября 2007 г.

Таблица 6.4

Выборы в Национальный Совет (2007)

Партии	%	Относительно выборов 2003 года	Мандаты	Относительно 2003 года
1. ШНП	29,0	+2,3	62	+7
2. СДПШ	19,3	–3,8	43	–9
3. РДПШ	15,6	–1,7	31	–5
4. ХДПШ	14,6	+0,2	31	+3
5. «Зеленые»	9,6	+1,7	20	+6

Источник: http://www.swissinfo.com.

Расклад сил в Национальном Совете новой легислатуры позволяет сделать выводы, крайне неблагоприятные с точки зрения сохранения стабильности системы «магической формулы». Ослабли позиции трех основных столпов коалиции — СДПШ, РДПШ и ХДПШ, которых справа и слева все более сдавливают радикал-националисты и «Зеленые».

Электоральные успехи радикал-националистов, их все больший отрыв от «тройки» давал ШНП возможность ставить вопрос о кардинальном перераспределении мест в Федеральном Совете — получении уже нарушавшем формулу 2+2+2+1 третьего места в правительстве. Формально число депутатов от ШНП и от двух других правоцентристских партий сравнялось, а следовательно, правомерен, с точки зрения ШНП, был вопрос о приведении в соответствие с этим показателем числа мест в правительстве, перехода на формулу 3+2+1+1. Угрозу «магической формуле», правда, пока еще гипотетическую, представляло и приращение фракции «Зеленых»; темпы этого процесса (в 1999 г. — 5%, в 2003 — 7,7%, в 2007 г. — 9,6%) вполне могли привести после очередных выборов к вытеснению из «четверки» кого-либо из старожилов «магической формулы». Отметим, что «зеленые» повышают свой морально-политический рейтинг в швейцарском обществе не только в ходе различных избирательных кампаний, но и в процессе подготовки и проведения референдумов. Так, осенью 2008 г. они были главными противниками вынесенной РДПШ на референдум инициативы о со-

кращении прав граждан на различные формы противодействия антиэкологическим мероприятиям. В результате инициатива РДПШ была отклонена 66% участников референдума. Отметим, что уже по итогам состоявшихся выборов «Зеленые» официально обратились к «трем китам» швейцарской политики с призывом начать новое правительственное сотрудничество без участия ШНП, сохранив формулу 2+2+2+1. Однако такое правительство в случае его образования не смогло бы нормально функционировать, ибо у ШНП с учетом голосов депутатов малых правых партий был бы в парламенте блокирующий процент голосов трети депутатов. Кроме того, вполне очевидной была несовместимость позиций «Зеленых» и партий «магической формулы» по вопросам существования в стране атомной энергетики. Если первые категорически выступали за развитие альтернативных источников энергии, то и ХДПШ, и РДПШ, и СДПШ сделали упор на строительство новых АЭС и модернизацию уже имеющихся.

Стремясь сохранить известную формулу власти, лидеры СДПШ, ХДПШ и РДПШ пошли другим путем. Учитывая, что радикал-национализм К. Блохера, подвергшийся осуждению уже в кругах европейских политиков, усилил внутреннюю оппозицию ему в рядах собственной партии, они сделали упор на возможность отстранения неформального лидера ШНП от правительственной деятельности. По-видимому, имело место негласное соглашение с рядом умеренных деятелей ШНП, которые выдвинули на посты Федеральных Советников, помимо уже занимавших министерские посты С. Шмидта и К. Блохера, еще и Эвелин Видмер-Шлюмпф. Учитывалось и то, что новым кандидатом становилась женщина-юрист, и то, что она, как и Блохер, представляла немецкоязычные кантоны. В результате Э. Видмер-Шлюмпф получила на три голоса больше, чем К. Блохер, и была избрана Национальным Советом одним из семи Федеральных Советников.

В рядах руководства ШНП наметился очевидный раскол. Поскольку ни С. Шмидт, ни Э. Видмер-Шлюмпф не отказались от участия в правительстве, чего требовали К. Блохер и большинство депутатов их партии, оба отступника были лишены права представлять в правительстве позицию ШНП. Более того, Э. Видмер-Шлюмпф, противопоставившая себя «самому» К. Блохеру, была исключена из ШНП. Таким образом, чисто формально в период легислатуры декабря 2007 г. — декабря 2008 г. «магическая формула» утратила качество союза «четырех».

Год спустя лидер ШНП вновь попытался войти в правительство, претендуя на пост министра обороны, оставленного С. Шмидтом в связи с ухудшением состояния здоровья. Однако здесь противни-

ки одиозного радикал-националиста вновь объединили свои усилия и провалили его кандидатуру на выборах в Федеральное Собрание в начале декабря 2008 г. В то же время ХДПШ, РДПШ и, с оговорками, СДПШ понимали необходимость сохранения «магической формулы», мотивируя это новыми обстоятельствами, связанными с начавшимся осенью 2008 г. финансовым и грядущим экономическим кризисами. Поэтому они, правда, не без колебаний, поддержали кандидатуру другого видного деятеля ШНП — У. Маурера, ставшего в результате новым министром обороны. Тем не менее брешь в казалось бы вечной «магической формуле» была лишь временно заделана. Прецедент деформации правительства был создан, а следовательно, новые повороты в сфере экономики и внутренней политики могли в перспективе опять обострить вопрос о судьбе швейцарского эксклюзива в системе исполнительной власти.

* * *

За последние 15–20 лет система формирования в Швейцарии общенациональных решений политического характера претерпела опре-
деленную эволюцию. Чисто внешне она выражается в большей, чем прежде, как количественно, так и качественно, поляризации флангов партийного пространства. Формально оставаясь четырехпартийной, она вследствие ослабления «центра» в лице РДПШ и особенно ХДПШ все более утрачивает свою симметричность как вектор равномерного приложения различных социальных этнорегиональных и конфессиональных интересов. «Магическая формула», изначально рассчитанная на стабильное, постоянное представительство в определенной пропорции соответствующих партий, уже в 90-е годы стала малопригодной при новом раскладе сил. С одной стороны, общество явно «температурило» в условиях внешних факторов, порожденных глобализацией и европейской интеграцией, невозможностью Швейцарии быть и в дальнейшем неким особым «затерянным миром». С другой стороны, обострялись, по вполне естественным причинам, экономические и социальные проблемы, которые в вышеназванных условиях не могли более решаться только с помощью исключительно внутренних ресурсов. В политическом плане фланги — ШНП и СДПШ — все более обозначали свое взаимное неприятие, а значит, и все увеличивавшуюся возможность конфликтности вместо ранее абсолютизировавшегося компромисса.

Общество реагировало на эти подвижки в партийном пространстве соответствующим образом. Членство во всех без исключения партиях сокращалось. Согласно социологическим данным за обозначенный период партии уменьшились численно в среднем на 20%, хотя это в меньшей степени относится к ШНП и СДПШ и в большей — к РДПШ и ХДПШ. Особенно разочарованной чувствует себя молодежь, частично — аполитичная, а частично — ищущая свой идеал в неформальных движениях различного идейного профиля. Костяк всех партий составляют люди возрастной группы 45–60 лет. Неудивительно, что согласно тем же социологическим исследованиям в «шкале доверия» граждан Швейцарии партии занимают место после таких структур, как полиция, судебные органы, правительство, армия, экономика, парламент. Социологические службы Швейцарии отмечают и другой тревожный фактор. Главным источником финансовой деятельности крупных политических партий становятся «спонсорские пожертвования». Таковые превышают сегодня 60% их бюджета, а собственно членские взносы составляют менее 40%. С 1996 по 2006 г. «внешние пожертвования» ШНП возросли с 30% до 75%, у СДПШ они достигли 42%. Лидерами здесь являются радикал-демократы, 94% партийного бюджета которых — спонсорские деньги. Тем самым налицо финансовая зависимость партий правительственной коалиции от промышленных и банковских корпораций, чьи интересы определяют курс властей на всех уровнях системы законодательной и исполнительной власти.

Однако сильнее всех аргументов социологического характера являются официальные данные о явке на выборы в парламент, составляющие для Национального Совета в последние годы менее 50% всего электората. Правда, и референдарный процесс в общенациональном масштабе собирает, как правило, не больше заинтересованных в принятии решений граждан. Отчасти это связано с самой системой представительной демократии, когда любое решение, принятое правительством, может быть отменено прямым волеизъявлением граждан. Еще более сильным аргументом для абсентеизма является то, что очень многие проблемы решаются на кантональном и общинном уровне. У граждан Швейцарии создается впечатление, что правительство, парламент, партии являются далеко не обязательным довеском к исторически сложившимся устоям швейцарского образа жизни. Они считают вполне естественным, что решения по вопросам общенационального значения принимаются сложно и медленно, однако видят в этом не минус, а плюс системы власти, ее устойчивость, обеспечивающую в стране политическую стабильность.

И все же XXI в. неизбежно внесет свои коррективы в жизнь швейцарского общества, которое уже не может замыкаться в национальных проблемах и должно адекватно реагировать на происходящее вовне страны. В этих условиях партийно-политическая система Швейцарии неизбежно приобретет новое качество, необязательно вписывающееся в традиционную «магическую формулу» отправления власти. Компоненты этой формулы — политические партии поставлены перед необходимостью искать ответы на проблемы, уже обозначившиеся в конце XX в., сочетающие в себе элементы внутренней и внешней политики.

Глава 7. Швейцария – ЕС: проблемное партнерство

Среди западноевропейских стран Швейцария, наряду с Норвегией и Исландией относится к категории неучастников Европейского союза. Для альпийского государства его географическое положение страны, не имеющей выхода к морям и значительных запасов полезных ископаемых, а в то же время являющейся перекрестком транспортных путей Старого Света, делает нелогичным нечленство в ЕС. Тем более налицо экономическое соответствие Швейцарии и ЕС, когда страна ориентирована на экспорт высокотехнологичной продукции, тесные финансовые связи с окружающим миром, традиционное туристическое обслуживание европейцев. Однако все эти объективные для страны предпосылки широких интеграционных связей наталкиваются на вышеописанные особенности менталитета ее жителей, специфики политической культуры и внешнеполитических постулатов.

7.1. Зигзаги «особого пути»

Общеизвестно, что старт интеграционных процессов в Европе обозначился уже вскоре после окончания Второй мировой войны. Экономическая суть интеграции заключалась в создании единого европейского хозяйства, гарантирующего Европу от тяжелых экономических кризисов. В политическом плане интеграция должна была

исключить возникновение острых межгосударственных разногласий, раздоров, несущих в потенции угрозы военных конфликтов в Старом Свете. Не менее важным было и то, что союзнические отношения западноевропейцев в экономике, политике, военной области предполагали создание единого фронта Запада в развивавшейся конфронтации с «социалистическим лагерем».

Все вышеназванные мотивации не были приоритетными для послевоенной Швейцарии. Ее экономика не только не пострадала от военных действий на континенте, но, наоборот, даже окрепла, прежде всего, в банковской сфере, в области экспортных поставок за рубеж. С точки зрения внешней политики, швейцарский вариант нейтралитета полностью оправдал себя, и стране не было никакого смысла менять его на подчиненность структурам типа НАТО. Что касается конфронтации с «социалистическим содружеством», то, не имея общих границ с восточноевропейскими саттелитами СССР, страна чувствовала себя в относительной безопасности. В то же время государственные мужи Швейцарии понимали, что строго изоляционистский курс не в ее интересах. Поэтому Швейцария не уклонилась от участия в плане Маршалла, а в дальнейшем вошла в систему ГАТТ и ВТО.

По причинам, прежде всего, возможного ущемления своей политической самостоятельности, но также и строгих рамок экономической соподчиненности государств — членов ЕЭС Швейцария не вошла в Общий рынок (Европейскогое экономическое сообщество), хотя на страны «шестерки» приходилось в конце 50-х годов около 60% импорта и 40% швейцарского экспорта. С другой стороны, Швейцария наряду с европейскими нейтралами — Австрией, Швецией, Финляндией, Ирландией, а также Великобританией и Данией образовала организацию ЕАСТ, не имевшую в отличие от ЕЭС ни политического профиля, ни строгих экономических и внешнеторговых правил, ограничивавших суверенное решение участниками многих хозяйственных проблем. Следует сказать, что членство в ЕАСТ помогло Швейцарии решить ряд проблем внешнеэкономического характера. Национальные монополии активно развивали свою деятельность на рынках «семерки». В то же время экспортные отрасли Швейцарии страдали от таможенной дискриминации Общего рынка; доля «шестерки» в экспорте уменьшалась; в какой-то степени это относилось и к импорту в страны ЕЭС.

Совокупность обстоятельств «национального» свойства, но, прежде всего, объективная потребность европейского рынка в преодолении раскола на «шестерку» и «семерку» привела Швейцарию, как и других членов ЕАСТ, к началу переговорного процесса с ЕЭС, занявшего все 60—80-е годы XX века. На первом этапе речь шла об ассо-

циации Швейцарии с ЕЭС, что, учитывая известные внешнеполитические рамки нейтрального государства, не делало ее интересным партнером для Общего рынка. В начале 70-х годов стартовал новый этап притирки членов двух блоков, окончившийся вступлением в ЕЭС Великобритании, Ирландии и Дании. Однако и на этом этапе вероятные экономические преимущества Швейцарии наталкивались на очевидные ущемления ЕЭС ее суверенных прав. Эта приоритетная доминанта швейцарских интеграционных размышлений дополнялась уже оправдавшей себя приспособленностью ее существования как члена ЕАСТ, ограниченность рынка которой в меньшей степени затрагивала малые страны Западной Европы, чем такого ее «гранда», как Великобритания.

Очередной виток процесса преодоления экономического раскола Западной Европы начался в середине 80-х годов, причем здесь решающее значение имела Конференция министров из стран ЕЭС и ЕАСТ (1984, Люксембург), в которой приняли участие и представители Швейцарии. На этой встрече было принято решение о создании Европейского экономического пространства (ЕЭП) как достаточно длительного процесса сближения экономики обеих групп стран. Швейцарию этот вариант вполне устраивал, ибо речь не шла о каком-то ущемлении суверенитета в сфере экономики или политики. В 1989 г. обрел свои реальные очертания «план Делора», ускорявший процесс широкой европейской интеграции. Было определено, что страны ЕАСТ должны в ближайшие два-три года провести переговоры с ЕС, формализующие создание ЕЭП.

Как же реагировал швейцарский истеблишмент на развитие процесса европейского экономического строительства? Предоставим слово Р. Фельберу, занимавшему в конце 80-х — начале 90-х годов пост начальника Департамента иностранных дел Швейцарии. В статье «Взгляд из Берна», написанной в 1990 г. специально для журнала «Международная жизнь», швейцарский дипломат высказался следующим образом: «Заключение этого многостороннего договора означает, что Швейцария тоже должна будет провести в жизнь аналогичные с ЕС законодательства, в той или иной форме соответствующие общим правовым основам договора о Европейском экономическом пространстве. Наше участие предполагает вместе с тем, что могут иметь место важные исключения временного или постоянного характера. Нам следует, в частности, подумать об аграрной политике, как и о праве свободного перемещения и проживания людей»[120].

В следующем абзаце Р. Фельбер сделал чрезвычайно важный с точки зрения обновленной стратегии страны вывод: «Невозможно себе

представить Швейцарию, действующую в одиночку на фоне теснейшего переплетения ее интересов с Европой во всех областях и жизненно важной для нас задачи дальнейшего углубления сотрудничества со странами континента». Однако Фельбер реально представлял себе неавтоматичность данного процесса, его подчиненность национальным традициям и специфике Швейцарии: «Для судеб Швейцарии исключительно важны связанные с этим вопросы подлинной ее национальной идентичности, которую необходимо сохранить, несмотря на значительные экономические затраты. Только широко организованная публичная дискуссия позволит ответить на эти вопросы»[121].

Обратил на себя внимание и еще один аспект, который Фельбер посчитал имевшим «политическое значение» не меньшее, чем собственно интеграционные процессы в Западной Европе. Он имел в виду тектонические подвижки в умонастроениях восточноевропейцев, преодолевавших скомпрометировавшую себя идеологию и политику «социалистического содружества». «Впервые с конца Второй мировой войны сегодня появилась надежда, что европейцы смогут преодолеть раскол Европы, разъединенные народы вновь соединятся, и на смену неустойчивому равновесию страха придет мирное сосуществование от Атлантики до Урала в духе Хельсинкских Соглашений»[122]. Важным представлялся и призыв Р. Фельбера к руководству страны содействовать в пределах свои возможностей переходу стран Восточной и Центральной Европы «к новым экономическим и политическим структурам».

Итак, очевидно, что факторы, которые являлись сдерживающими для сближения с ЕС в 60-е — начале 80-х годов, в определенной степени утрачивали свое значение. Менялся мир, эволюционировало «европейское сознание» других нейтралов, не такой однозначно благополучной выглядела на рубеже 80—90-х годов экономика Швейцарии. Здесь все больше проявлялись элементы стагнации, связанные не только с ее национальными структурными особенностями (см. главу 8), но и с определенными внешнеэкономическими барьерами, порожденными разноскоростным развитием экономики ЕС и ЕАСТ. В правительстве Швейцарии возобладало мнение о целесообразности начала переговоров не только по проблеме ЕЭП, но и о вступлении страны в становившийся реальностью широкий по составу участников Европейский союз. Отметим, что лидеры ЕС сделали важный шаг в отношении стран нейтрального пояса, высказавшись за снятие темы политического сближения участников будущего Евросоюза и ограничение темы переговоров исключительно вопросами адаптации правовой базы членов ЕАСТ к стандартам Евросоюза. В конечном итоге швейцарская делегация подписала в мае 1992 г. с руководством ЕС

документ о вхождении Швейцарии в ЕЭП, приближавший присоединение к системе Евросоюза, тем более что в 1991 г. Швейцария официально подала заявку на начало переговоров с ЕС.

Согласно традиционному внутреннему укладу политической жизни такие важные решения правительство не могло реализовать без учета мнения населения страны. На декабрь 1992 г. был назначен всешвейцарский референдум. В период подготовки к нему выяснилось, что инициатива была отнюдь не у сторонников интеграции Швейцарии в общеевропейские структуры. Инициатором сопротивления была, как и в случае референдума о вступлении в ООН (1986), «Акция за независимую и нейтральную Швейцарию» во главе с К. Блохером. В самом правительстве ШНП также, по существу, играла роль оппозиции, выдвигая аргументы, вполне традиционные для националистов. Говорилось и о выхолащивании нейтралитета, и об угрозе принятия решений не в Берне, а в Брюсселе. Кроме того, «акционеры» использовали региональные сюжеты, доказывая, что «немецкая» часть Швейцарии, в отличие от «французской» не получит искомых преимуществ от вступления страны в ЕЭП.

Шестого декабря 1992 г. сказал свое слово народ Швейцарии. В отличие от абсолютного большинства референдумов послевоенного периода была зафиксирована очень высокая явка участников — 78,3%. Для сравнения: шестью годами ранее судьбу членства страны в ООН пожелало решать лишь 50,3% граждан. С незначительным перевесом в 0,6% голосов верх взяли противники ЕЭП. «Нет» сказали жители 16 из 26 субъектов Конфедерации. Показательно и то, что «за» голосовали прежде всего франкоязычные кантоны и оба кантона Базеля (сельский и городской). «Нет» прочно утвердилось в немецкоязычной Швейцарии, на работу с населением которой в канун референдума делали упор националисты К. Блохера. Отметим, что в конце 1992 г. сторонники присоединения к ЕЭП не могли еще использовать аргумент о решении других нейтральных стран, ибо референдумы в них по проблеме вступления в Евросоюз состоялись лишь в 1994 г.

Вскоре правительство потерпело и еще одно поражение от референдарного процесса. В феврале 1994 г. вопреки мнению верхов немецкоязычные кантоны дружно поддержали инициативу, целью которой было не допустить автомобильные транспортные перевозки через Альпы. Власти Берна считали, что в результате осложнятся отношения с ЕС, ибо для Союза Швейцария была важным транспортным окном в Южную Европу. Сторонники запрета исходили, прежде всего, из соображений охраны альпийской природы, допуская возможность европеревозок исключительно по железной дороге. На их стороне

оказалось 52% участников референдума, живших как раз в кантонах, через которые шел основной поток автомобильного транспорта.

После двух проигранных референдумов сторонники интеграционных планов в Швейцарии должны были совместно с заинтересованными кругами Европейского союза искать иные пути сотрудничества. Для этого был избран формат так называемых билатеральных соглашений как некий паллиатив полному членству в Союзе. Соглашения должны были быть составлены, по мнению сторонников ЕС в Швейцарии, таким образом, чтобы референдарный путь их принятия был бы гарантирован максимальным образом. У противников ЕС из стана К. Блохера не должно было появиться причин вновь вести разговор о попрании нейтрального статуса. Чрезвычайно важна была и процедура переговорного процесса, когда все соглашения каждого «пакета» (всего их планировались три) подписывались одновременно, что давало бы Швейцарии право заблокировать «билатеральный процесс», если хотя бы один документ не устраивал переговорщиков нейтрального государства. Переговоры вокруг «первого пакета» велись четыре года (1994–1998). В результате стороны подготовили семь соглашений, касавшихся научно-технического сотрудничества, государственного заказа и закупочной политики, взаимного признания сертификатов соответствия, торговли сельскохозяйственными продуктами, воздушного сообщения, транспортных перевозок, свободы передвижения граждан.

Процедурно этапы ратификации и вступления в силу «первого пакета» выглядели следующим образом: июнь 1999 г. — подписание соглашения в Брюсселе; октябрь 1999 г. — ратификация их парламентом Швейцарии; май 2000 г. — одобрение на референдуме, июль 2002 г. — вступление в законную силу. Отметим, что на референдуме 21 мая 2000 г. «за» было подано 67,2%. Еще более важным представляется то, что «против» проголосовало население лишь двух кантонов — немецкоязычного Швица и италоязычного Тичино. Одной из причин успешного референдарного волеизъявления было то, что соглашения предполагали определенную временную пролонгацию целого ряда статей. В частности, швейцарцы получали возможность свободно селиться при получении рабочего места в странах ЕС только с 2004 г., европейцы же могли реализовать такую же возможность еще позже, причем годом полной свободы перемещения людей объявлялся 2014. С 2004 г. открывался беспошлинный доступ швейцарских фермеров на европейский рынок. Со своей стороны альпийское государство снимало таможенные барьеры для ряда товаров из стран ЕС.

Поддержав «первый пакет», население страны продемонстрировало свое понимание сложности непростого пути Швейцарии в эконо-

мические структуры объединяющейся Европы. В то же время было очевидно, что граждане нейтрального государства отнюдь не утратили недоверия к тем, кто хотел бы одним махом преодолеть все преграды по сближению с ЕС. Это стало ясно почти год спустя после вышеобозначенного референдума, когда проевропейская часть общественности Швейцарии, движение «Да — Европе», связанное с крайне левыми организациями, инициировало референдум о вступлении страны в ЕС. Показательно, что члены правительства практически единодушно осудили подобный проект как поспешный и не отвечающий стратегической концепции поэтапного «продвижения в Европу». В этих условиях результат референдума нетрудно было предугадать: 77% участников отвергли предложение о начале переговоров с ЕС. «Левый заскок» вызвал незамедлительную реакцию на противоположном фланге. ШНП посчитала, что, пока заявка правительства на вступление в ЕС, поданная в 1991 г., сохраняет формально свою силу, у «еврооптимистов» всегда есть шанс вновь навязать референдарным способом тему вступления. В ноябре 2003 г. ШНП попыталась через Совет кантонов протолкнуть идею отзыва заявки. Небольшим большинством голосов Комиссия по внешней политике отклонила это требование ШНП, хотя признала в специальном решении «ошибочной» подачу упомянутой заявки.

Таким образом, на рубеже тысячелетий достаточно четко вырисовывались контуры стратегических возможностей извилистого пути Швейцарии в ЕС. Реалистичным представлялось лишь неспешное продвижение к намеченной цели с учетом как очевидных экономических потребностей, так и неготовности значительной части населения поставить под сомнение суверенные права и традиции нейтрального государства. Начало XXI в. лишь подтвердило верность постепенных шагов и иллюзорность ускоренного включения страны в интеграционные структуры Европы.

7.2. Свет в конце тоннеля?

Подписание и вступление в силу первого «билатерального соглашения» хотя и явилось результатом компромисса между ЕС и Швейцарией, однако не было воспринято в Евросоюзе как абсолютно паритетное. Некоторые лидеры ЕС полагали, что швейцарцы в результате этих договоренностей получили выгоды, практически равноценные отвергнутому ими на референдуме 1992 г. членству в Европейском экономическом пространстве, избежав при этом обязательств, свя-

занных с участием в ЕЭП. Поэтому в тактическом отношении новый раунд переговоров должен был как бы сбалансировать взаимные интересы, дать Союзу от Швейцарии то, что было крайне важно для европейских интеграционных процессов. В частности, в центре переговорного процесса должны были быть, по мнению ответственных чиновников ЕС, проблемы координации действий в вопросах транспортного транзита, таможенного контроля, трансграничной преступности, отмывания денег в швейцарских банках и особенно нелегальной иммиграции.

Швейцария, со своей стороны, выделяла определенные стратегические параметры новой фазы переговорного процесса. В правительственном докладе по вопросам внешней политики (ноябрь 2000 г.) говорилось не только о важности уже заключенного соглашения и о начале нового этапа переговоров, но и о реальности начала в обозримом будущем переговоров о вступлении в ЕС. Большинство в ФС считало, что экономические и политические интересы страны будут лучше защищены в рядах ЕС, чем вне этой организации. В то же время доклад четко обозначил три условия, необходимые для начала нового этапа интеграционных инициатив. Во-первых, необходимо время, чтобы понять эффективность для страны первых семи соглашений. Во-вторых, следует определить приоритеты реформ, адаптирующих Швейцарию к ЕС. Наконец, необходимо заручиться поддержкой большинства для референдарной реализации решающего интеграционного шага. Отметим, что доклад был составлен до вышеупомянутого референдума 2001 г., где несвоевременная инициатива швейцарских «еврооптимистов» получила резко негативное отношение значительной части населения страны.

Однако и в стане «евроскептиков» происходили определенные подвижки. В частности, К. Блохер несколько смягчил свою прежнюю односторонне негативную позицию в отношении связей с ЕС. По его словам, сохраняя свое принципиально негативное отношение к вступлению страны в ЕС в том виде, в котором этот Союз сейчас существует, он не исключал вхождения Швейцарии в «другой ЕС», где «большие страны не доминировали бы над малыми, где центробежные силы новых членов победили бы централизующие стремления Франции и Германии». Свои надежды Блохер связывал с эволюцией ЕС «к менее обязывающей ассоциации»[123]. Однако переоценивать эволюцию взглядов влиятельного лидера «евроскептиков» не следовало, ибо вышеприведенный пассаж относился к важному для ШНП процессу получения после выборов осени 2003 г. места второго Федерального Советника. К тому же тогда продолжались переговоры по

«второму пакету» соглашения с ЕС, переговоры, официально одобренные и представителями ШНП.

Они начались в июле 2001 г. и включали девять тем, часть из которых несколько дополняли ранее оговоренный пакет из семи соглашений. Сторонам сравнительно четко и безболезненно удалось достичь согласия об избегании двойного налогообложения пенсий проживающих в Швейцарии бывших чиновников Евросоюза. Успешно решаемой оказалась и тема торговли некоторыми пищевыми товарами, содержащими переработанные сельскохозяйственные продукты. Без особых сложностей стороны договорились о создании механизма обмена информацией по вопросам охраны окружающей среды. Специальным соглашением была создана прочная правовая база в сфере контактов молодежи Швейцарии и стран ЕС и в процессе участия молодых швейцарцев в образовательных программах Евросоюза. Швейцария без особых колебаний согласилась присоединиться к системе европейского статистического учета («Евростат») и к европейской программе развития в области масс-медиа.

«Болевыми точками» согласительного процесса оказались, что, впрочем, и предполагалось, исходя из изначального несовпадения позиций, вопросы, связанные с предоставлением Швейцарией сведений, составляющих ее святая святых — банковскую тайну*. Спорной по многим параметрам вырисовывалась и тема присоединения страны к Шенгенским и Дублинским соглашениям, касающимся свободного перемещения граждан вне строгих правил контроля над мигрантами. По существу, острая полемика по этим двум темам не раз ставила под сомнение благоприятный исход переговоров по «второму пакету», затягивала их завершение, требовала присутствия на переговорах высших чиновников ЕС и Швейцарии, не участвовавших в рутинном переговорном процессе.

ЕС был крайне заинтересован в том, чтобы получить доступ к базе данных швейцарских банков, где многие граждане стран Евросоюза исторически хранили свои сбережения, тем самым уходя от уплаты налогов по банковским начислениям в своих государствах. Этим не только наносился материальный ущерб финансовой системе ЕС, но и осложнялась работа правоохранительных органов, из-под контроля которых ускользала значительная часть доходов криминального мира. Со своей стороны, Швейцария, пойдя на уступку ЕС, нанесла бы непоправимый ущерб своему реноме как хранительницы тайны доходов вкладчиков, ибо именно последняя делала ее банковский сектор привлекательным

* Эта проблема также рассматривается в главе 8.2.

для иностранных клиентов. Последним принадлежало в начале XXI века около 70% вкладов на общую сумму более 2 трлн долларов.

В вопросах о банковской тайне поразительным образом совпали интересы как банкиров, так и необремененных крупными вкладами в банках простых граждан Швейцарии. Если первые в своей аргументации делали упор на финансовый ущерб и ущерб их деловой репутации, то рядовые швейцарцы усмотрели в планах ЕС попытку нарушить суверенитет страны, сделать ее придатком системы мировых финансовых махинаций. Согласно проведенным в мае 2002 г. опросам общественного мнения лишь 11% швейцарцев считали банковскую тайну неким рудиментом прошлого, а за ее сохранение, в том числе и на переговорах с ЕС, выступили 73% респондентов[124]. Швейцария без труда установила и главного закоперщика требования об отказе от банковской тайны — Великобританию. Именно последняя выступила инициатором директивы ЕС о фискальной гармонизации, ставящей целью обязательный обмен информацией о банковских вкладах не только с членами ЕС, но и со странами, поддерживающими с Союзом двусторонние отношения. Отметим как факт давления на Швейцарию в этом вопросе предложение, сделанное министром финансов Г. Брауном на встрече министров финансов ЕС в Люксембурге (июнь 2002 г.), согласно мнению которого страны, отказывающиеся от обмена информацией, будут испытывать «растущую изоляцию»[125]. Более конкретен был Ф. Болкестайн, ведавший в начале 2000-х годов налоговой тематикой в Еврокомиссии. Он предрекал возможность со стороны ЕС введения ограничений на перемещение капиталов через банки альпийского государства. В качестве средства давления на Швейцарию Евросоюз использовал и такой ход. ЕС «вбросил» в информационную сеть слух о возможной налоговой амнистии для своих граждан, имеющих счета в швейцарских банках. В таком случае ущерб для этих банков из-за оттока капиталов был бы очевиден. Налицо был и пример реализации такой амнистии правительством Италии, которое с ноября 2001 г. по июнь 2002 г. репатриировало в страну из швейцарских банков около 30 млрд долларов. При этом амнистированный капитал был обложен лишь налогом в 2,5%, что значительно ниже изъятий, производившихся швейцарской налоговой службой.

Швейцария, законы которой не позволяли ей выдавать имена вкладчиков банков, стремилась найти некий третий путь решения возникшей проблемы. По мнению начальника Департамента финансов К. Филлингера, Швейцария может сама собирать налоги с вкладов граждан Евросоюза и переводить их государственным банкам соответствующих государств, не раскрывая конфиденциальности самих вкла-

дов. Другой член правительства, начальник Департамента экономики П. Кушпэн, полагал, что на переговорах с ЕС можно в чем-то отступить и в вопросах банковской тайны, не прекращая переговоров как таковых. Отметим, что в самом правительстве удалось добиться единодушия по этому вопросу, когда взаимно исключались отказ от «банковской тайны» и прекращение переговоров с ЕС. С другой стороны, все партии, входящие в правительство, были единодушны в отношении налоговых претензий ЕС к кантональным банкам. Они категорически отрицали возможность вмешательства центральных властей в суверенные права кантонов. Между тем ЕС устами еврокомиссара по вопросам экономики и монетарной политики Х. Алмуния неоднократно ставил вопрос о несоответствии кантональной налоговой системы Швейцарии правилам конкуренции в рамках Евросоюза.

Последней уступкой Швейцарии было согласие на раскрытие банковской тайны в случае, если тот или иной вклад в швейцарский банк будет в судебном порядке признан преступным и если к Швейцарии непосредственно обратится член ЕС, на территории которого находятся носители соответствующих преступных действий. Отметим, что по швейцарским законам уклонение от уплаты налогов является административным, а не уголовным преступлением и банки не обязаны сообщать властям о подобных случаях. В конечном итоге и в документе «О налогообложении процентов с размещенных в швейцарских банках европейских капиталов», и в документе «О присоединении Швейцарии к соглашению об уклонении от прямых налогов» (НДС, акцизы и пр.) Швейцария сохранила свое право на неразглашение банковской тайны. В первом документе предусматривалось поэтапное введение так называемого налога на финансовый источник. Подчеркивалось, что налогообложению будут подвергаться, прежде всего, проценты на размещенные в стране облигации и другие ценные бумаги иностранных эмитентов, доходы зарубежных инвестиционных фондов, а также швейцарских инвестиционных фондов, размещающих свои средства за рубежом. В документе были названы и конкретные цифры удержания налога. До 30 июня 2008 г. передавалось 15% собранных налогов, до 30 июня 2011 г. — 20%, 35% удерживалось после этой даты. Из собранных сумм 75% перечислялись соответствующей стране — члену ЕС. Самыми крупными получателями средств стали Германия, Италия, Франция и Великобритания. От собранного «налога на источник» Швейцария будет две трети передавать в ЕС, а одну треть оставлять себе. Во втором документе ключевым моментом было положение об обязательстве Швейцарии одинаково строго подходить к уклоняющимся от прямых налогов, будь то ее граждане или граждане стран ЕС.

Подобные действия подпадали под категорию «налогового обмана» — преступления, не защищенного банковской тайной. Проблема уклонения от налогов затрагивала не только Швейцарию, но и такие страны «офшорного рая», как Лихтенштейн и Люксембург. Относительно последнего — члена ЕС — Еврокомиссии также пришлось принять договоренности, созвучные швейцарскому варианту. Отныне вклады европейцев в Люксембурге также облагались удержанным налогом. Со своей стороны, Люксембург, упирая на швейцарский прецедент, добился права не разглашать имена держателей вкладов и адреса юридических лиц — вкладчиков.

Достаточно дискуссионным в процессе переговоров был вопрос о либерализации сферы услуг, тесно связанный с темой свободного перемещения граждан. В принципе, этот вопрос был решен еще на первом этапе переговоров — в 1994–1998 гг. Однако расширение ЕС до 25 государств ставило перед Швейцарией сложную проблему предоставления прав гражданам новых членов ЕС, равных тем, которыми уже наделялись старожилы Евросоюза. С одной стороны, налицо была явная нагрузка на швейцарский рынок труда. С другой стороны, являясь сама крупным экспортером услуг, Швейцария, безусловно, хотела найти применение своим гражданам в восточноевропейском пространстве. Длительное время переговоры топтались на месте, ибо согласованным был лишь срок в 90 дней в течение календарного года, когда автоматически решались вопросы изменения структуры рынка труда. Отметим, что не только власти Швейцарии, но и «социальные партнеры» — представители предпринимательских объединений и профсоюзов страны — проявляли весьма осторожный подход к этой социальной и экономической проблеме. С ноября 2003 г. трехсторонняя комиссия (правительство + предприниматели + профсоюзы) начала отслеживать возможные негативные моменты, как то: «демпинг» заработной платы, перенасыщение той или иной отрасли трудовыми ресурсами с угрозой безработицы, необходимость переквалификации для части ищущих работу. Не все участники переговорного процесса с швейцарской стороны были удовлетворены тем, что по планам соглашения ЕС — Швейцария с 1 июня 2004 г. в стране отменяли принцип приоритетного приема на работу местных жителей. В конечном итоге весьма важная социальная проблема была решена компромиссным путем. Новички из 10 стран ЕС получали возможность работы в Швейцарии лишь с 2011 г. До этого срока в стране сохраняются прежние национальные принципы регулирования и контроля над рынком труда. Отметим, что в период экономической рецессии конца 2008 — середины 2009 гг. правительство Швейцарии официально

заявило о возможности «нового подхода» к иностранцам — гражданам ЕС, занятым в народном хозяйстве страны. Последним, в условиях роста безработицы, не гарантировалось сохранение рабочих мест в ущерб занятости коренных жителей страны. Тем самым, в перспективе, ставилось под сомнение одно из ключевых положений второго «билатерального» согласования.

Сложно развивались переговоры о сотрудничестве с ЕС по проблеме борьбы с трансграничной организованной преступностью. Вал нерешенных вопросов в этой сфере возрастал от года к году, и Швейцария могла рассчитывать лишь на двустороннее соглашение с соседями и не всегда получавшуюся кооперацию с Европолом. Кардинально дело могло изменить присоединение Швейцарии к Шенгенской информационной системе и Дублинской конвенции «О государстве первого убежища». В таком случае и вопросы незаконной миграции, и противоборство с транснациональными преступными группировками, и весьма скользкая для Швейцарии тема предоставления убежища по тем или иным причинам могли бы быть решены в совокупности с нормами и порядками, уже отработанными в ЕС.

Но вот тут-то и крылась весьма сложная для Швейцарии проблема, ибо ЕС потребовал полноформатного, а не выборочного подключения Швейцарии к Шенгенским соглашениям. На это власти страны не могли пойти, ибо речь шла о полном открытии границ и, что еще более недопустимо с швейцарской точки зрения, об ограничении компетенции кантонов, которые по законам страны являлись важнейшей инстанцией в вопросах временного и постоянного пребывания в Швейцарии иностранцев. За эти спорные моменты ухватились и «евроскептики» в правительстве — представители ШНП, полагавшие, что присоединение к двум договорам ЕС существенно ограничит швейцарский суверенитет. Со своей стороны, «евррореалисты», а это, прежде всего, социал-демократы и, с колебаниями, радикал-демократы и демохристиане, полагали, что присоединение поможет не только эффективнее бороться с преступностью, но и регулировать поток мигрантов и беженцев.

Вопросы присоединения к системе «Шенген–Дублин» наряду с проблемой банковской тайны постоянно ставили переговоры с ЕС на грань провала. Евросоюз пытался убедить Швейцарию в целесообразности вынесения спорных вопросов за рамки уже достигнутых договоренностей. Швейцария же, как и в случае с принятием «первого пакета», настаивала на комплексном, а не индивидуальном решении вопросов сотрудничества. В тактическом плане она рассчитывала на подписание «второго соглашения» еще до 1 мая 2004 г., когда ЕС станет

организацией не 15, а 25 участников, с которыми будет по целому ряду причин еще труднее договариваться. В новых обстоятельствах швейцарские государственные деятели проявили невиданную для них доселе активность в сфере разносторонних контактов с государствами — членами ЕС. В течение 2003 г. они посетили Афины, Париж, Рим, Берлин, Дублин. Контакты продолжись и в начале 2004 г., когда начальник Департамента иностранных дел М. Кальми-Рей встретилась в Брюсселе с тогдашним председателем Еврокомиссии Р. Проди.

Об этом визите следует сказать особо, ибо глава внешнеполитического ведомства Швейцарии не только отметила уже имеющийся финансовый вклад Швейцарии в развитие евроинтеграции на новом, восточном и юго-восточном, направлении (Балканы), но и указала на транспортную политику страны, строящей магистрали для обеспечения сообщения между севером, центром и югом Европы. М. Кальми-Рей выразила сожаление, что «до последнего время Швейцария воспринимается в ЕС исключительно как экономический фактор», в то время как в других регионах она «уже давно зарекомендовала себя в качестве серьезной политической силы и надежного партнера»[126].

Что касается ЕС, то в его рядах наблюдался в тот период переход к разговору с Швейцарией методом «кнута и пряника». В качестве «пряника» были использованы уступки в вопросах сроков решения проблемы рынка труда, в некоторых формулировках отдельных статей пакета. «Кнутом» же стала позиция Германии, причем как декларативная, так и выраженная в определенных недружественных Швейцарии действиях. Посол Германии в Швейцарии Ф. Эльбе в интервью, данном газете «Дер Бунд» 7 февраля 2004 г., четко поставил перед властями нейтральной страны вопрос: «Хочет ли она быть в Евросоюзе?» Он усомнился в серьезности намерений страны относительно ЕС, в эффективности «билатерального формата» взаимоотношений двух сторон. Фактически продавливая положительные решения на вероятных референдумах «Шенген–Дублин», он предрекал в случае «нет» развал всего переговорного цикла. Как инструмент давления на практике Германия использовала ужесточение пограничного контроля на немецко-швейцарской границе, приведшего к многокилометровой автомобильной пробке. В заявлении немецких официальных лиц было указано, что такие действия соответствуют политике ЕС к странам «нешенгенской» зоны. Мерой давления стало и введение Союзом с 1 марта 2004 г. налога в 12% на реэкспорт товаров из «третьих стран», в число которых попала и Швейцария, традиционно крупный экспортер Германии. Правда, после протестов из Берна ЕС отложил введение пошлины до 1 июня.

Силовое давление на Швейцарию не принесло Евросоюзу желаемых результатов. В подписанном 19 мая 2004 г. соглашении, состощим из девяти досье, Швейцарии удалось также и в рамках темы присоединения к Шенгенскому и Дублинскому соглашениям добиться ряда оговорок, сохраняющих определенную степень суверенитета при принятии решений по вопросам контроля над перемещением граждан ЕС. Хотя систематический контроль на внутренних границах стран–участников Шенгена, а это для Швейцарии — Германия, Австрия, Италия и Франция, отменялся, однако власти сохранили за собой право мобильного выборочного контроля на внутрикантональном уровне. Кроме того, Швейцария, не будучи членом Европейского таможенного союза, сохранила право контроля над грузоперевозками ЕС через ее границы. В плане визовой политики Швейцария получила возможность вплоть до 1 января 2007 г. не руководствоваться шенгенскими правилами. Но и после указанного срока эти правила не действуют автоматически, а могут в отдельных случаях решаться согласительной комиссией. Отдельный пункт «шенгенского досье» указывал на отсутствие у Швейцарии обязательств перед ЕС в случае развития шенгенских правил в сфере оказания правовой помощи по делам об уклонении от прямых налогов. «Дублинская» часть досье устраивала Швейцарию в том разделе, где говорилось, что ходатайства возможных беженцев будут подаваться только в одном государстве — участнике соглашения Дублина. Следовательно, Швейцария не принимала повторного ходатайства, если по нему в других странах просителям было отказано. Для Швейцарии важным было то, что она получала доступ к шенгенскому электронному банку данных. Это помогало ей идентифицировать нежелательных для нее по тем или иным причинам иностранцев, в том числе и тех, кто прямо или косвенно связан с международным терроризмом.

Шенген открыл Швейцарии и путь к новым соглашениям с Европолом. В сентябре 2004 г. обе стороны договорились, что Швейцария направит своего представителя в штаб-квартиру полицейского департамента ЕС в Гааге, что позволит ей получить доступ к аналитическим материалам, касающимся организованной преступности и терроризма. В соглашении с Европолом содержалась также статья не только об обмене информацией, но и о взаимной помощи в проведении расследований.

Население страны, как свидетельствовали многочисленные опросы общественного мнения, в целом поддержало «второй пакет» соглашений с ЕС. Оппозицию, как и ожидалось, составили ШНП и «Акция за независимую и нейтральную Швейцарию». Между тем большинст-

во кантонов, как франкоязычных, так и немецкоязычных, также поддержало тот текст соглашений, который правительство после его одобрения в парламенте (март 2005 г.) вынесло на всеобщее обсуждение, прекрасно понимая, что без референдума и на этот раз не обойтись и что к нему следует основательно подготовиться, учитывая печальный опыт референдума о ЕЭП (1992). Влиятельная газета «Дер Бунд» писала по этому поводу: «Гарантом благополучного исхода является активная информационная политика правительства, которое, ничего не скрывая и не приукрашивая, должно донести до граждан суть «второго пакета» секторальных соглашений»[127].

Референдум по соглашениям с ЕС, как и ожидалось, был инициирован ШНП и АННШ и проведен 5 июня 2005 г. Новых аргументов против этого соглашения у «евроскептиков» не было, тем более что текст соглашений не только комментировался заинтересованными сторонами, но и был доступен для всех граждан страны. Тем не менее плакаты, изображавшие испуганную швейцарку, преследуемую непонятной тенью, пестрили во всех городах страны. «Евроскептики» устраивали многочисленные митинги, по максимуму использовали средства массовой информации. Они вырывали из общего контекста отдельные положения соглашений, доказывая, что в случае его реализации в страну хлынут толпы преступников и иммигрантов, отнимающих работу у коренных жителей, а это приведет к демпингу зарплаты и снижению покупательной способности населения. Отметим, однако, что согласно опросам общественного мнения даже среди сторонников ШНП против соглашений с ЕС собирались проголосовать только около 60%. Что касается приверженцев других партий «магической формулы», то здесь расклад сил был явно в пользу «еврореалистов», достигнув к концу мая показателей на уровне 77–86%. Несколько настораживала возможная невысокая явка электората — в пределах традиционных для референдарного процесса 45–50%.

Референдум 5 июня 2005 г. дал цифры более оптимистичные, чем ожидалось. Во-первых, явка оказалась выше прогнозируемой — 55,8%, чему, впрочем, сопутствовало то, что почти 80% голосовало по почте. Сторонников «Шенгена–Дублина» оказалось почти на 10% больше, чем противников (54,6% против 45,4%). Что касается расклада сил по кантонам, то он в целом подтвердил разный подход во франкоязычной и германоязычной частях страны. Сторонники поддержки соглашений победили лишь большинством в 1 кантон. По мнению наблюдателей, решающее значение имело достаточно дружное голосование «за» в крупных городах страны. Так, в Берне соглашение поддержало почти 74% участников референдума. В то же время в сельских

районах, где явка была ниже, чем в целом по стране, большинство высказалось против сотрудничества с ЕС.

Противники соглашений рассчитывали на то, что дополнительным аргументом для сомневавшихся станут отрицательные для ЕС результаты референдумов по Конституции Европы во Франции и Нидерландах. Однако швейцарцы истолковали их по-своему. Во-первых, поражение потерпели «брюссельские бюрократы», т. е. те, к кому швейцарцы всегда относились с недоверием. Во-вторых, была продемонстрирована структурная слабость Евросоюза, которая в принципе на пользу Швейцарии. Ей легче иметь дело с ослабленным партнером, тем более уже идущим на уступки в процессе переговоров. Наконец, швейцарцы увидели, что и в ЕС многое решается референдарным путем, а следовательно, их страна может и в дальнейшем использовать для контроля над властью в вопросах связей с Евросоюзом традиционный метод выражения народной воли.

Народное большинство оказалось на стороне правительственной политики и несколько месяцев спустя, когда гражданам было предложено высказаться о возможности распространения принципов свободы передвижения в рамках «Шенгена–Дублина» на новых членов ЕС. Федеральный Совет рекомендовал гражданам сказать «да». Отметим, что неудача «евроскептиков» в июне 2005 г. заставила некоторых из них поддержать новое направление Шенгенского процесса. Даже такой убежденный антиевропеист, как К. Блохер, высказался за то, чтобы проверить практикой приток в страну новых отрядов иностранных рабочих. Впервые за долгие годы инициатором референдума были не ШНП и АННШ, а небольшая правая партия «Швейцарские демократы», поддержанная, как это ни странно, некоторыми левацкими организациями страны, узревшими в восточноевропейцах «опасных» конкурентов для местных трудящихся.

Что касается социал-демократки М. Кальми-Рей, одной из наиболее активных сторонниц участия страны в евростроительстве, то она подчеркивала в преддверии референдума не только важность использования для блага швейцарцев труда восточноевропейцев, но и возможность, которую открывает для самой Швейцарии процесс взаимообмена товарами и людьми. Она оперировала цифрами, способными убедить граждан страны, что иностранцы уже вносят вклад в социальную инфраструктуру. В системе здравоохранения занято 30% иностранцев, столько же в отельном бизнесе, а в торговле продуктами питания их уже более 50%[128].

Итоги референдума в целом совпали с июньским волеизъявлением. Хотя явка избирателей была несколько ниже — 53,7%, зато воз-

рос разрыв между сторонниками и противниками соглашений (56% против 44%). Положительные для властей итоги подвигли их к признанию возможным проведения в 2009 г. особого референдума по результатам открытия границ страны для граждан Восточной Европы, к которым к тому времени присоединялись также румыны и болгары*. Отметим, что граждане Швейцарии поддержали «восточную политику» своего правительства и в еще одном немаловажном вопросе. В ноябре 2006 г. 53,4% граждан — участников референдума о финансовой поддержке страной новых членов ЕС высказались за выделение на нужды восточноевропейских участников Евросоюза суммы, эквивалентной 800 млн долларов. Сам вопрос об участии Швейцарии в «программах развития», разработанных ЕС для Восточной и Центральной Европы, постоянно дискутировался на саммитах «Швейцария–ЕС». Причем для Швейцарии он всегда был козырной картой, ибо ее вклад как нечлена Союза в дело развития был в целом эквивалентен поступлениям из бюджетов непосредственных участников ЕС.

Важным шагом в направлении реализации «программ развития» стало подписание в декабре 2007 г. двусторонних соглашений с новыми членами ЕС о выделении вышеназванной суммы. Еще одним, пускай во многом символическим, шагом к сближению с ЕС явилось открытие в апреле того же года посольства Евросоюза в столице Швейцарии — Берне. Наметились некоторые подвижки в переговорах сторон по таким взаимоактуальным темам, как торговля продуктами сельского хозяйства и энергоснабжения. Двенадцатого декабря 2008 г. Швейцария официально стала участником Шенгенской зоны. С другой стороны, у ЕС и по сей день сохраняются претензии к Швейцарии как в вопросе о либерализации местных законов в банковской деятельности, так и в вопросе о связанных с этой темой налоговой самостоятельностью кантонов страны. Отметим, что еще в октябре 2005 г. Еврокомиссия направила представительству Швейцарии в Брюсселе специальное письмо, в котором обратила внимание на практику использования рядом кантонов налоговых схем, делающих эти кантоны экономически выгодными для иностранных компаний. В числе этих кантонов назывались Цуг и Швиц, хотя достаточно выгодные налоговые льготы для иностранных инвесторов имелись и у таких кантонов, как Цюрих, Лозанна, Женева, Базель. Швейцария категорически отказывается от требуемого ЕС лишения последних права самим опре-

---

* Такой референдум состоялся в феврале 2009 г. В нем приняло участие 52% швейцарцев, почти 60% из них поддержали планы правительства по приему на работу в страну граждан Болгарии и Румынии.

делять взаимоотношения с иностранными компаниями, что фактически уводит эти фирмы от налогового контроля со стороны стран ЕС, где находятся их основные производственные мощности. Очевидно, что отсутствие прогресса в этом щепетильном для Швейцарии вопросе будет и в дальнейшем тормозом в отношениях нейтрального государства в Евросоюзе.

За последние два десятилетия взаимоотношения Швейцарии и ЕС продемонстрировали определенную положительную динамику, связанную прежде всего с общей эволюцией умонастроений швейцарцев — от изоляционизма к ограниченной интеграции в мировое политическое пространство. От отказа стать членом ООН в 1986 г. к прямо противоположному решению пятнадцать лет спустя. От нежелания войти в ЕЭП как промежуточную фазу к членству в ЕС в 1992 г. к одобрению, в два этапа, соглашения с ЕС, практически равнозначного ранее отвергнутому «экономическому пространству». Но Швейцария стала ближе к внешнему миру прежде всего потому, что этот мир претерпел в последние два десятилетия существенные перемены. Европеизация стала общеконтиненальным явлением, и изоляция от данного процесса не могла принести стране ничего, кроме неудобств как экономического, так и политического свойства. В то же время переговорщики со швейцарской стороны постоянно и усердно заботились о том, чтобы даже на первый взгляд малозначительные нюансы любого из 16 соглашений не поколебали бы основные принципы швейцарской традиции.

Все составляющие переговорного процесса с ЕС — непосредственные его участники, Федеральный Совет, обе палаты парламента, кантональные и общинные власти и, наконец, сам народ Швейцарии — каждый по-своему вносили вклад в важнейшее направление международного курса страны. В конечном итоге диалог с ЕС приносил Швейцарии оптимально возможные в конкретной ситуации результаты, полезность которых для страны подтверждалась в референдарном процессе.

Каковы же перспективы этих взаимоотношений? Будут ли они и в дальнейшем идти дорогой укрепления и расширения двусторонних связей или же смогут приобрести иное качество — вступление Швейцарии в Евросоюз? С учетом того, что ЕС эволюционизирует в направлении гармонизации не только экономики, но и политики, в том числе и в сфере безопасности, трудно увидеть реальные шансы скорого присоединения нейтрального государства к ЕС. Для этого швейцарцам пришлось бы не просто отказаться от своих традиций, но и поставить под сомнение те очевидные для них положительные результаты, которых страна добилась будучи нейтральной, в сложных коллизиях между-

народных отношений XX в. Препятствием полному членству может быть и неприемлемость для страны суперцентрализации властных полномочий в ЕС, что не согласуется с широкими правами субъектов Швейцарской Конфедерации. Наконец, сам способ принятия решений в ЕС — директивный по форме и весьма расплывчатый по содержанию — вступает в противоречие с субсидиарными и референдарными принципами швейцарской демократии. Непрозрачность швейцарской банковской системы может стать еще одним труднопреодолимым препятствием для полного членства страны в ЕС. Меньшим препятствием, но только на первый взгляд, кажутся экономические нестыковки в хозяйственных системах ЕС и Швейцарии. С одной стороны, налицо насущная потребность в ликвидации барьеров экономического характера, препятствующих благосостоянию Швейцарии и лишающих страны ЕС целого ряда благ, непосредственно связанных с неучастием Швейцарии в европейской интеграции. С другой стороны, только по прошествии определенного временного отрезка можно будет судить о том, насколько эффективен сам хозяйственный механизм Евросоюза в условиях глобализируемого мира, сотрясаемого сегодня тектоническими толчками финансово-экономического кризиса. Швейцарцы по своей природе люди весьма осмотрительные, склонные, скорее, дуть на воду, чем обжигаться на кипящем молоке.

Но и «билатеральность» в контактах ЕС и Швейцарии имеет свои пределы. Во-первых, каждый новый шаг следует оговаривать с учетом сложной швейцарской процедуры принятия решений. Во-вторых, многие из возможных двусторонних соглашений должны учитывать продолжающийся, хотя и не без труда, процесс расширения ЕС на Восток с автоматическим увеличением стран, у которых к Швейцарии (как и у нее к ним!) есть немало вопросов, не входивших прежде в «каталог проблем» переговорного процесса 1994–1998 и 2001–2004 гг. Наконец, не следует забывать, что ЕС имеет дело не просто с абстрактной Швейцарией, а со страной, каждый кантон которой может иметь свое видение проблем, решаемых централизованным путем. Облегчение здесь может быть достигнуто лишь при четкой фиксации в еврозаконодательстве суверенных прав регионов — как участников Союза, так и кандидатов в него. Однако этот вопрос может и должен быть решен прежде всего в рамках единого конституционного акта ЕС, который существует лишь в весьма расплывчатых позициях еще не вступившего в силу Лиссабонского договора.

Говоря о перспективах сотрудничества ЕС со швейцарской стороны, нельзя умалять и уже имеющую место перестройку в схеме «магической формулы». Каждые новые выборы в национальный парламент прино-

сят подвижки в расклад политических сил и, соответственно, в согласованность их линии относительно ЕС. Нельзя исключить в обозримый период отказа швейцарского политического истеблишмента от «магической формулы», перехода к общепринятой в остальной Европе системе кратковременных коалиций. Эрозии может повергнуться и «швейцарский вариант» социального партнерства, поскольку «европейский компонент» уже сейчас делает не совпадающими интересы как внутри партнерских объединений, так и между ними.

В целом же ситуация в связке «ЕС — Швейцария», обусловленная многочисленными и порой еще не четко осязаемыми обстоятельствами, выглядит весьма противоречивой, прогнозируемой лишь на относительно короткие временные отрезки. Автомобилисту, въезжающему в Швейцарию из сопредельных стран Евросоюза по длинному альпийскому тоннелю, иногда кажется, что свет в конце тоннеля уже близок. Но проходит некоторое время, и налицо оптический обман, мешающий реально оценить протяженность пути. Представляется, что эта метафора больше всего подходит к определению перспектив радикального сближения Швейцарии и Европейского союза.

Глава 8. Маленький гигант рыночной экономики

В дискуссиях по поводу взаимоотношений Швейцарии с ЕС важное место занимает тема экономических потребностей страны в широком интеграционном сотрудничестве с окружающим ее европейским пространством. Сторонники сближения с Евросоюзом обычно оперируют неоспоримыми цифрами импортно-экспортных связей с ЕС. И действительно, в конце первого десятилетия XXI в. на страны Евросоюза приходилось 60% швейцарского экспорта и до 80% импортируемых в страну товаров. Противники же обосновывают свой «евроскептицизм» экономической самодостаточностью страны, ее возможностью обеспечить население всем необходимым, не входя в подчинение наднациональных интеграционных институтов. По-разному анализируется и очевидный факт имеющего место уже сегодня перемещения части промышленного производства за пределы альпийской республики. Цифры говорят сами за себя. По объему аккумулированных заранич-

ных прямых инвестиций (215,2 млрд долларов) Швейцария в начале века занимала пятое место в Европе. На швейцарских предприятиях за рубежом занято 1,73 млн человек — т. е. более 40% числа работающих в самой Швейцарии[129]. Страна занимает 5-е место в мире по тоннажу золотых резервов (1101 т в июне 2008 г.). Можно привести и другие не менее впечатляющие цифры, свидетельствующие о внушительном промышленном и финансовом потенциале страны, входящей в первую десятку государств мира по уровню конкурентоспособности экономики. И все это было достигнуто маленьким государством, не располагающим какими-то значительными природными ресурсами.

8.1. Швейцарские монстры

Отличительной особенностью промышленного производства Швейцарии является преобладание в нем крупных, по европейским и международным стандартам, корпоративных объединений. Причем по степени их присутствия в национальной экономике Швейцария уже обогнала некоторые другие «малые страны» Европы, традиционно считавшиеся флагманами концентрации в одних руках промышленного производства. В частности, в опубликованном в 2002 г. списке 500 гигантов европейской экономики к таковым было отнесено 26 швейцарским фирм, 25 шведских и 22 нидерландских. Продвижению концернов Швейцарии в рейтинговых листах способствуют не только характерная для нее высокая концентрация и централизация производства, но также и всемирно признанное высокое качество продукции, постоянное обновление и внедрение новейшей технологии и автоматизации, специализация на выпуске уникальных изделий, активное проникновение на иностранные рынки, в том числе и благодаря расширению и без того значительного числа филиалов и дочерних компаний за рубежом. Транснациональный характер и диверсификация деятельности позволяют флагманам швейцарской индустрии выдерживать кризисные ситуации как в отдельных отраслях и странах, так и на внутреннем рынке. Основные принципы формирования швейцарской предпринимательской модели определялись особенностями развития корпоративных услуг национальной экономики. Решающее значение приобрела так называемая нишевая специализация хозяйства, ориентированная на создание продукции (или услуг), требующей высокого уровня технологической профессиональной подготовки персонала, а также нали-

чия обширной финансовой и научно-технической инфраструктуры. Такое специализированное производство предназначалось в основном для мировых рынков, что, естественно, и предопределило необходимость их выхода на крупномасштабные объемы деятельности. Как мы увидим, основные ниши, где влияние швейцарских крупных корпораций наиболее заметно, располагались в пищевой, химической, фармацевтической сферах мировой экономики, а также в часовом производстве, сфере телекоммуникаций, производстве медицинского оборудования. Отметим и такую особенность экономики Швейцарии, как переплетение «нишевых» специализаций в деятельности различных суперконцернов.

Фармацевтика является безусловным лидером специализации швейцарского предпринимательства. На долю Швейцарии в начале XXI в. приходилось около 10% мирового производства медикаментов и почти 30% мирового экспорта. Здесь фаворитом является корпорация «Роше групп», завладевшая почти половиной европейского рынка витаминов. Другой фармацевтический гигант «Новартис», образовавшийся в 1996 г. в результате слияния двух концернов фармацевтической ориентации «Сиба-Гайге» и «Сандоз», является европейским лидером по производству так называемых разумных препаратов, действующих избирательно, например, при лечении лейкемии. Ценные бумаги этой фирмы считаются самыми ликвидными в современной фармацевтике. Наконец, третий гигант в этой сфере — транснациональная компания «Нестле» — не только крупнейший мировой производитель продовольствия, но и чрезвычайно заметный на рынке фармацевтики и косметики. Доля «Нестле» в капитализированной стоимости национальной корпоративной элиты составляет около 13,7%, т.е. 84,9 млрд долларов. Под ее контролем находятся 509 компаний, расположенных в 83 странах мира, с общим количеством занятых 250 тыс. человек. Согласно оценкам Комиссии ООН по торговле и экономическому развитию «Нестле» выступает абсолютным лидером среди всех глобально действующих промышленных фирм. Отметим и еще одну особенность «Нестле» — стремление поглотить конкурентов на мировом рынке. Так, в 2001 г. была поглощена американская продовольственная фирма «Ралстон Пурине», контрольный пакет акций которой обошелся «Нестле» в гигантскую сумму — около 10,3 млрд долларов[130].

Второй, после фармацевтическо-пищевой, отраслью, создавшей Швейцарии международный имидж, является часовое производство. Здесь особо выделяется «Свотч Групп» — самая крупная корпорация в мировой часовой промышленности. И хотя ее доля в условиях появ-

ления на рынке игроков из регионов Дальнего Востока и Юго-Восточной Азии сократилось до 7% всего мирового производства часов, однако по их стоимости швейцарская фирма — безусловный лидер. Ежегодный экспорт часовой продукции из Швейцарии представляет значительную сумму (в 2000 г. — около 6,3 млрд долларов). По объему капитализированных активов (7,8 млрд долларов в начале 2001 г.) она является самой крупной часовой корпорацией мира. «Свотч Групп» стремится в последнее время диверсифицировать производство путем вторжения в смешанные отрасли. Однако этот процесс не всегда проходит успешно, о чем свидетельствуют падение курса ее акций и, следовательно, уменьшение объема капитализированных активов. Обратим внимание на то, что государство стремится различными способами сохранить имидж Швейцарии как центра часовой промышленности. С учетом того, что в азиатских странах широко распространена практика подделки швейцарских часов, последним всячески затрудняется доступ в альпийское государство. С 1 июля 2008 г. в силу вступил федеральный закон о борьбе с контрафактными товарами. Теперь продавцы поддельных швейцарских часов рискуют не только высокими штрафами, но и возможностью оказаться за решеткой. Кроме того, Швейцария подписала с Китаем и Индией меморандум о намерениях в сфере защиты интеллектуальной собственности, что должно ограничить поступление часового контрафакта на мировой рынок.

В мировом производстве электротехники, турбин и оборудования для АЭС видное место занимает концерн «Браун Бовери», который в 1987 г. объединился со шведской компанией ACEA и получил название ABB. Штаб-квартира концерна находится в городе Баден под Цюрихом. Под его контролем находится около 1000 предприятий в 140 странах. Общее количество занятых превышает 200 тыс. человек. В середине 90-х годов ABB постоянно занимала первое место в рейтинге наиболее авторитетных европейских фирм по трем важнейшим критериям: эффективная корпоративная стратегия, рациональная организация хозяйственной деятельности, максимальное использование возможностей персонала. Но сложности процесса глобализации не обошли стороной и ABB. Так, концерну не удалось совместно с французской фирмой «Алстром» создать мощный производственный комплекс. Вследствие сильной прямой конкуренции со стороны двух других могущественных производителей (немецкого «Сименс» и американского «Дженерал Электрик») концерн понес в 2001 г. значительные убытки. В результате начался процесс реструктуризации, освоения других производственных ниш (экологическое оборудование, контрольно-измерительное оснащение и пр.).

Перечнем вышеназванных гигантов мировой экономики вклад Швейцарии в хозяйственные процессы современного промышленного производства, конечно же, не исчерпывается. Упомянем в этой связи многоотраслевой концерн «Зальцер», производящий насосное оборудование и компрессоры, текстильное оборудование, различные технические системы. На предприятиях фирмы занято более 25 тыс. человек*. Примерно столько же работает и в фирме «Алюсвис», входящей в первую тройку европейских производителей алюминия. В Швейцарии чрезвычайно развиты машиностроение и станкостроение, причем по стоимости экспортной машиностроительной продукции страна занимает седьмое место в мире, входит в первую пятерку по экспорту продукции станкостроения. Деятельность швейцарских монстров в целом благотворна для баланса внешнеторгового оборота страны. Если в 60-е годы импорт превалировал над экспортом, то теперь ситуация изменилась в другую сторону. В 2002 г. экспорт превысил импорт более чем на 6 млн швейцарских франков. В целом же доля экспорта в ВВП составляет 35%. На экспорт идет 50% текстильной продукции, 70% машиностроительной, свыше 90% химической и фармацевтической, 98% часового производства. По общему объему экспорта страна находится на девятом месте в мире, по экспорту передовых технологий — на шестом месте после США, Японии, ФРГ, Великобритании и Франции[131]. В такой ситуации вполне оправданным выглядит курс Швейцарии на укрепление торгового сотрудничества с ведущими индустриальными державами, как входящими в ЕС, так и расположенными по другую сторону Атлантики. Например, США — второй после Германии рынок для швейцарских экспортеров (10,4%). Прямые инвестиции Швейцарии в экономику США — около 80 млрд франков ежегодно. Швейцария стремится заключить с США соглашение о свободной торговле, которое, в частности, позволило бы устранить импортные пошлины в размере 4,5%, негативно влияющие на сбыт продукции химической, часовой, текстильной и машиностроительной промышленности.

Наличие в Швейцарии крупнейших по европейским и мировым стандартам корпоративных объединений, их ориентация, равно как и менее крупных производителей, на выпуск высококачественной спе-

---

* «Зальцер» является объектом повышенного интереса со стороны зарубежных предпринимателей. Так, в настоящее время более 30% акций «Зальцера» принадлежат российско-австрийскому холдингу «Ренова». В апреле 2009 г. финансовые и правоохранительные органы Швейцарии начали расследование по факту приобретения «Реновой» значительной доли акций «Зальцера» в обход национального биржевого законодательства (Вестник Европы. ИТАР-ТАСС. 14.04.2009. С. 10).

циализированной продукции, большая часть которой предназначена для сбыта на мировом рынке, — все это вплоть до кризиса осени 2008 — весны 2009 делало страну экономически благополучной, успешно преодолевающей трудные времена, обусловленные спадом экономической конъюнктуры. Темпы экономического роста были более устойчивые, чем у большинства других европейских государств. Так, по итогам 2007 г., рост ВВП составил 2,8%, а уровень инфляции не превысил 1,8%*. По размеру ВВП на душу населения страна занимала четвертое место в мире, уступая по этому показателю лишь Лихтенштейну, Люксембургу и Норвегии. В целом же объем ВВП составил в 2007 г. почти полмиллиарда шв. франков, что равнялось 0,7–0,8% мирового производства. По этому показателю страна занимает третье место среди членов ОЭСР. Основными причинами такой ситуации были стабильное расширение экспорта, благоприятная ситуация на международном рынке, а также стабильный курс швейцарского франка к евро и его повышение относительно американского доллара. В целом же мировой рынок уже давно превратился в основной фактор, определяющий тенденции хозяйственной жизни Швейцарии. Страна активно использует принцип диверсификации внешнеэкономических связей. Это позволяет уменьшить негативные воздействия спадов мировой экономики на конъюнктурные процессы в стране. Обратной стороной благополучия в экономике и активного производственного процесса, повышения качества товаров, продуктов и услуг являлся рост цен на отечественную продукцию, превышающий показатели соседних европейских государств. Сошлемся в этой связи на доклад, опубликованный в октябре 2006 г. Федеральным департаментом экономики, символически названный «Швейцария — островок дороговизны». Так, цены на мясо выше в полтора раза, чем в странах ЕС; на хлеб — на 25%, на молоко — на 17%**. Медицинские услуги и лекарства обходятся швейцарцам

---

* Согласно официальным данным кризис конца 2008 — начала 2009 г. стал наиболее сильным за последние 15 лет. В I квартале 2009 г. страна потеряла 0,8% национального ВВП.

** Эта ситуация во многом объясняется определенными кризисными тенденциями в сельском хозяйстве страны. Швейцарские фермеры не выдерживают конкуренции с мировыми производителями сельхозпродукции. Их общественные организации требуют увеличения государственной поддержки агрокомплекса, дополнительных ассигнований в разработанный правительством план «Агро-2011». В этом их поддерживает Совет кантонов, во многом представляющий интересы аграрных районов страны. Депутаты-провинциалы не согласны с уменьшением в бюджете доли расходов на нужды фермерства. В целом с 1990 по 2006 г. этот показатель уменьшился с 8,5% до 7,1%. Между тем 60% внутренней потребности в сельхозпродуктах обеспечивается собственными ресурсами, а доля сельского хозяйства в ВВП составляла в 2007 г. 2,4%.

в среднем на 27% дороже, чем соседям, а стоимость одежды превышает показатели ЕС на 10%. В целом, согласно докладу, по 30 позициям сравнительного анализа швейцарские цены превышали евросоюзовские в диапазоне от 5% до 66%[132]. Неудивительно, что в выходные дни тысячи граждан Швейцарии устремляются в приграничные города Франции и Германии, чтобы по более выгодным, чем дома, ценам, приобрести все необходимое. И это притом, что уровень зарплат и окладов в Швейцарии выше, чем в странах ЕС. Соответственно, жизненный уровень населения один из самых высоких на Западе.

Не только монстры промышленного производства определяют доходную часть национального бюджета, позволяющего поддерживать в стране высокий жизненный уровень. Швейцария — и это всем известно — страна туристической индустрии, ежегодно приносящей в бюджет порядка 21,9 млрд франков. По данному показателю туризм занимает третье место вслед за химической и машиностроительной промышленностью. Причем, если в промышленности занято 26% работающего населения, то в сфере услуг, а она в основном ориентирована на туркомплекс, — 69% (2002)[133].

Вклад в формирование национальной экономики вносят и суперконцерны, и представители среднего, а также мелкого бизнеса. Еще более значительную хозяйственную роль играет банковско-финансовая система, традиционно считающаяся специфическим брендом Швейцарии.

8.2. Империя банков и ее тайны

Банковское дело процветает в Швейцарии с давних времен. Банкиры альпийского государства имели репутацию надежных партнеров и за пределами Швейцарии. При Людовике XVI пост генерального директора королевского финансового ведомства занимал женевец Ж. Некер. Во многом благодаря банкам страну обходили разрушительные войны, ибо стороны, вовлеченные в конфликты, никак не хотели рубить банковское дерево, в разветвленных ветвях которого они находили себе пристанище. И швейцарские банки строго выполняли свои финансовые обязательства, не задавая клиентам лишних вопросов о происхождении тех или иных вкладов. В 1934 г. швейцарский парламент унифицировал законодательную базу банковской деятельности, ранее обозначенную в Гражданском и Трудовом кодексах страны. Банковская тайна как правовое понятие включена во все версии, в том числе и нынешней, Швейцарской Конституции. В Законе о банках 1934 г. были

изложены принципы конфиденциальности банковских вкладов, была обеспечена их правовая основа, определена уголовная ответственность за нарушение тайны вклада. За разглашение банковской тайны банкир может быть наказан вплоть до тюремного заключения. Но не только банковская тайна, о которой говорилось в предыдущей главе, но также и политическая и социальная стабильность, невозможность какой-либо «экспроприации экспроприаторов», твердость швейцарского франка — все это делает Швейцарию своеобразным раем для потребителей банковских услуг. Согласно статистике на Швейцарию приходится примерно 1/3 ежегодного мирового обмена финансовых операций, покрывающих сумму около 2,5 трлн долларов[134].

Структура банковского сектора страны характерна для финансово-кредитной системы государств с рыночной экономикой. Ее ядро — Швейцарский центральный банк (ШЦБ), регулирующий объем кредитования посредством соглашений с коммерческими банками. Однако последние не зависят целиком и полностью от ШЦБ, ибо в гораздо большей степени связаны с зарубежными финансовыми рынками. На структуру банковского сектора оказала свое влияние конфедеративная структура Швейцарии, ибо в каждом кантоне имеется собственный банк, ориентированный в основном на обслуживание финансовых операций в своем регионе. Всего в Швейцарии к началу XXI в. имелось 356 банков, а также значительное число филиалов зарубежных банков. Банковский сектор вносит существенный вклад в национальный ВВП (около 12%) и 20% всех налоговых поступлений в бюджет. По размерам капитализации своих активов два крупнейших швейцарских банка — ЮБС и «Кредит Свисс» — входят в первую «европейскую шестерку» лидеров (их услугами в начале XXI в. пользовались более полумиллиона клиентов многих стран мира), а две ведущие страховые корпорации — «Цюрих Файненшел Сервис» и «Свисс Ре» — в первую пятерку.

Наращивая свою финансовую мощь, крупные банки шли на слияние корпоративных и организационных структур. В конце 1997 г. слились в единый холдинг ЮБС и «Свисс Банк Корпорейшн» (СБС). Объясняя мотивы подобного шага, руководство банков подчеркивало, что в условиях глобализации и дерегулирования международных финансовых рынков именно размеры становятся решающим фактором для любого финансового института, рассчитывающего на успех в мировой кредитно-денежной системе. Важным было признано и то, что параллелизм в практических действиях неблаготворно отражался на доходах ЮБС и СБС. Рационализация структур и расширение деятельности за счет использования совокупных возможностей должны

были сэкономить в будущем до 2–3 млрд долларов ежегодно. Чистая прибыль новой компании к началу 2002 г. прогнозировалась на уровне 7 млрд долларов[135]. Через банк проходило более четверти всех финансовых операций Швейцарии. Следует подчеркнуть, что слияние двух крупнейших банков было поддержано правительством страны как отвечающее национальным интересам. Тогдашний президент Швейцарии Ф. Котти дал такую оценку ситуации: «Последние подвижки в финансовой области являются следствием процесса глобализации, от которого швейцарская экономика в силу ее явной ориентации на развитие связей с заграницей в основном должна остаться в выигрыше. Важно, однако, чтобы при этом путем разумного смягчения социальных издержек, связанных с общим развитием нашей экономики, были сделаны более приемлемыми для населения страны происходящие структурные изменения»[136]. «Социальными издержками» в данном случае было рассчитанное на 4 года сокращение примерно четверти персонала банков. Отметим, что и в других случаях слияния крупных банков увольнение части персонала не было редкостью, касаясь как центральных офисов Швейцарии, так и сотрудников заграничных филиалов. Что касается уже упомянутых банков ЮБС и «Кредит Свисс», то они и после слияния продолжали активную политику экспансии на мировом финансовом рынке. В 2000 г. ЮБС приобрел контрольный пакет акций известной американской брокерской фирмы «Падре Велер», что обошлось банку в 13,2 млрд долларов. В том же году «Кредит Свисс» взял под свой контроль лидера американского рынка корпоративных облигаций фирмы «Дональдсон», «Лафкин», «Дженретт». Покупка обошлась этому банку в сумму 12,2 млрд долларов[137]. Столь крупномасштабная инвестиционная активность в мире швейцарских банковских гигантов оказалась возможной в результате наращивания рыночной капитализации их корпоративной собственности.

Финансовая экпансия швейцарских банков имела и свою обратную сторону. Это особенно наглядно проявилось в период неокончившегося и по сей день кризиса американской системы ипотечного кредитования. В первом квартале 2008 г. убытки от кризиса ликвидности в США составили для ЮБС почти 12 млрд долларов. Заметим, что в 2007 и 2008 гг. банк недосчитался 18 млрд долларов. Меньшие по абсолютным цифрам, но не менее существенные в престижном плане понес убытки второй крупнейший банк страны «Кредит Свисс». Оба банка пошли на радикальные меры, выпустив значительное количество облигаций, в частности ЮБС — на сумму 15,1 млрд долларов. Однако это не гарантирует дальнейших финансовых потерь для банка. С учетом негативных тенденций в мировой экономике крупнейшие

банки Швейцарии впервые за последние годы объявили о возможном сокращении своего персонала не только в зарубежных филиалах, но и в самой Швейцарии. Все это тревожит государственные органы, контролирующие банковскую систему страны. По мнению Д. Зюбербюллера, главы Федеральной банковской комиссии, крах ЮБС «имел бы катастрофические последствия для всей страны и подорвал бы позиции Швейцарии как одного из крупнейших мировых финансовых центров»[138]. Осенью 2008 г. в период краха банковской системы ряда стран, частью которой был и ЮБС, правительство оказало ему значительную финансовую помощь. Банк получил от властей 5 млрд долларов; кроме того, были гарантированы его долги на 54 млрд долларов. С подачи правительства у руля ЮБС был поставлен бывший министр К. Филлингер, долгие годы возглавлявший департамент финансов. В декабре 2008 г. парламент одобрил эти действия правительства, а также всю правительственную программу по стабилизации ЮБС. Предполагалось создать специальный фонд, который приобретет у ЮБС обесценивающиеся инвестиционные облигации с ипотечного рынка США. Отметим, что престиж швейцарских банков за рубежом подорван и практикуемой ими системой, позволяющей зарубежным вкладчикам уклоняться от уплаты налогов на вклады в этих банках. Деньги вместо страны, где находились банки, оседали у швейцарских банкиров. В середине июля 2008 г. финансовая комиссия Сената США сообщила, что банк ЮБС присвоил себе таким образом в последние годы около 20 млрд долларов. Одной из главных фигур в этой мошеннической операции был топ-менеджер ЮБС Р. Вайль. В феврале 2009 г. банк ЮБС впервые в истории банковской системы Швейцарии согласился раскрыть власти США имена тех граждан Америки, кто укрывал в ЮБС свои доходы от американской налоговой системы*. ЮБС также согласился вернуть в казну США более 700 млн «грязных» долларов. Особые претензии к швейцарским банкам у властей Германии. Дело дошло даже до дипломатического скандала, когда осенью 2008 г. министр финансов ФРГ П. Штайнбрюк призвал к использованию методов «кнута» в отношении соседнего государства. В результате немецкий посол в Берне был вызван в МИД Швейцарии для объяснений. Отметим, что у властей ФРГ есть все же серьезные основания для критики швейцарских банков. Только в 2007 г. немецкие граждане скрыли от налогообложения в этих банках более трети всех денег, находящихся в зарубежных офшорах. Всего же услугами швейцарских банков

---

* В июле 2009 г. власти Швейцарии под давлением США согласились раскрыть банковские счета 5 тыс. вкладчиков.

пользуются от 3 до 6 млн иностранцев, укрывающих свои доходы от налоговых служб своих стран[139].

В условиях вспыхнувшего осенью 2008 г. кризиса финансовых институтов Запада именно Швейцария как наиболее крупный игрок на «офшорном рынке стала объектом не просто резкой критики, но и реальных действий со стороны организационных структур капиталистического мира. ОЭСР пригрозила внести страну в качестве «лидера» в список государств, сохраняющих банковскую тайну от налоговых служб. В результате переговоров на самом высшем уровне и некоторых обещаний со стороны властей Швейцарии угрозу международного остракизма удалось, во всяком случае, временно устранить. Здесь свою роль сыграло и заявление правительства Швейцарии от 13 марта 2009 г. о готовности несколько смягчить законодательство о банковской тайне, однако без конкретизации реальных корректив в этом вопросе*. Правда, накануне, 12 марта того же года, Национальный банк впервые с 1992 г. провел так называемую валютную интервенцию, урезав учетную ставку на 0,25%, что искусственно ослабило франк относительно евро и доллара, способствовав тем самым экспортным интересам страны[140]. По существу, было использовано «нерыночное оружие», причем ЦБ страны пообещал и впредь регулировать валютный рынок во благо диспозиции национальной валюты. Естественно, учитывались не только перспективы «налоговой войны» с Западом, но и реальность роста кризисных явлений в экономике, снижения уровня ВВП Швейцарии.

Международной репутации швейцарских банков явно вредит то, что не просто «частные» иностранные вкладчики уклонялись в альпийском государстве от уплаты налогов в своих странах. Преступный мир мог сравнительно спокойно отмывать часть криминально созданного богатства. Наиболее яркие примеры такого рода деятельности банков относятся к 80–90-м гг. XX в. В 1987 г. в «отмывании» доходов от торговли наркотиками были уличены такие известные банки, как «Сосьете де Банк Свисс», «Юнион де Банк Свисс» и «Кредит Свисс». Общая сумма «грязных денег» составила около 1 млрд долларов. Вскоре обнаружилось, что свои вклады в швейцарских банках имела и колумбийская наркомафия. Добавим к этому, что многомиллионные счета принадлежали главарям диктаторских режимов — Ф. Дювалье, Ф. Маркосу, Н. Чаушеску и Ж. Мобуту.

---

* Комментируя это заявление, Президент Конфедерации, он же министр финансов страны, Х.-Р. Мерц вновь указал на возможность предоставления информации лишь при наличии «веских доказательств». «Автоматического обмена информацией не будет», — заявило высшее должностное лицо Швейцарии (http://www.polit.ru/news/2009/03/16/luks.html).

Как же вели себя в весьма сомнительных операциях швейцарские чиновники? Известно, что муж первой в истории Швейцарии женщины-министра Э. Копп-Ганс был напрямую связан с размещением денег наркомафии в банках страны. В конечном итоге и он, и его незадачливая супруга оказались на скамье подсудимых. В случае с деньгами колумбийской мафии главным действующим лицом с швейцарской стороны был один из вице-президентов «Юнион де Банк Свисс», получавший 1% комиссионных. Нельзя сказать, что власти страны не пытались законодательным способом помешать практике отмывания денег. В 1984 г. ими был инициирован референдум по ослаблению банковской тайны, суть которого заключалась в разрешении иностранным следователям исследовать банковские счета подозреваемых в нарушении закона. Однако большинство швейцарцев сочло это вмешательством во внутренние дела страны и отклонило предлагавшееся новшество. Тем не менее попытки властей найти решение столь нелицеприятной для страны проблемы продолжались. В 1990 г. был принят закон о контроле в финансовой сфере, где устанавливалась уголовная ответственность банкиров, принимающих деньги и ценности на хранение без выяснения их происхождения. На следующий год Федеральная банковская комиссия запретила в принципе практику открытия анонимных банковских счетов, лишив распорядителей имущества иностранцев права скрывать имена своих клиентов. В апреле 1998 г. вступил в силу закон о борьбе с «грязными» деньгами в финансовом секторе. Согласно ему банкиры должны незамедлительно информировать власти о финансовых операциях сомнительных клиентов. В качестве контролирующего органа было создано контактное бюро по связям с банками. Однако первые результаты работы этого органа не были впечатляющими. Так, за весь 2003 г. из банковского сектора поступило менее трети всей информации о сомнительных финансовых операциях. Явно не стимулировал банки и штраф за «недонесение», составляющий 200 тыс. швейцарских франков, во много раз меньший, чем плата за услуги нечистых на руку вкладчиков. Впрочем, в этом вопросе прослеживается определенная положительная динамика. В 2007 г. банки передали властям около 800 заявлений о подозрительных финансовых операциях, касавшихся отмывания денег преступными кланами. Это почти на треть больше, чем в 2006 г. Более серьезно отнеслись швейцарские банкиры к поиску властями «грязных денег» террористических организаций. После терактов в США 11 сентября 2001 г. федеральная полиция страны совместно с банковской системой тщательно проверила личные счета тех, кто

находился в подозрительных связях с террористами. В результате в стране было к 2004 г. заблокировано 82 счета на сумму в 34 млн франков.

Власти страны готовы пойти на ужесточение мер против тех финансистов, кто своими действиями лишает благопристойного имиджа финансовый рынок страны. С 2001 комиссия экспертов под руководством бывшего депутата ФС от ШНП профессора У. Циммерли разрабатывает новые правила, ужесточающие санкции к нарушителям из банковских кругов. В частности, предлагаются конфискация нечестно нажитых доходов, запрет на профессиональную деятельность в финансовой сфере сроком до пяти месяцев, публикация имен виновных в нарушениях. Предложено также ужесточить уголовные наказания: не только повысить в несколько раз размеры штрафов, но и увеличить срок тюремного заключения с шести месяцев до трех лет. В случае установления заведомого сговора между криминальным клиентом и банкиром последнему грозит штраф до миллиона франков и тюремное заключение до 10 лет[141].

При всей радикальности предлагаемых мер проект нового закона должен будет пройти ряд процедурных стадий, в том числе и возможный референдум. И лишь после этого он обретет характер юридической директивы. Между тем у Швейцарии и международного сообщества есть наглядный пример того, в какие сроки может решаться вопрос, связанный с деятельностью национальных банков. Речь идет о разблокировании в 1998 г. так называемых «вкладов еврейских семей», сделанных в швейцарские банки в канун Второй мировой войны теми, кто бежал из ряда стран Европы, опасаясь физического уничтожения. В 1946 г. США, Великобритания и Франция заключили со Швейцарией договор, согласно которому эти страны соглашались выплатить в репатриационный фонд сумму, составляющую 250 млн швейцарских франков. Западные союзники обязались не предъявлять Швейцарии других претензий, связанных с денежными и золотыми вкладами жертв нацизма. Однако в 1997 г. из рассекреченных архивов США и Великобритании стало известно, что реальная сумма, удерживаемая в швейцарских банках, во много раз превышает взнос 1946 г., хотя точные параметры вкладов жертв нацизма трудно было установить.

Понимая опасность для репутации банковской системы страны скандала по этому поводу, три крупнейших банка — ЮБС, СБС и ЦС Холдинг — объявили в феврале 1997 г. о добровольном создании для жертв Холокоста специального фонда с суммой в 70 млн долларов, оговорив это, однако, тем, что руководство фонда будет

«чисто швейцарским», средства будут распределяться не только среди евреев — жертв нацизма, но и пострадавших от геноцида в других конфликтах, а также в результате стихийных бедствий. В итоге сумма выплат, пострадавшим от нацизма вкладчикам швейцарских банков возросла до 1 млрд 250 млн долларов. Это помогло снять проблему блокирования деятельности швейцарских банков в США. В моральном плане вина Швейцарии и ее банкиров перед жертвами фашизма была частично снята после опубликования в марте 2002 года так называемого «доклада комиссии Бержье» — группы независимых экспертов во главе со швейцарским историком Ж.-Ф. Бержье. В докладе было официально признано, что банки в 1940–1944 гг. наживались на средствах беженцев, многие из которых в период войны так и не получили в стране политического убежища. Частичное решение проблемы возврата средств родственникам жертв нацизма сдвинуло с мертвой точки вопрос о деньгах бывших диктаторов. В сентябре 2006 г. МИД Швейцарии опубликовал специальное заявление, в котором выражалась готовность совместно с ООН и Всемирным банком решать вопрос возврата денег, находящихся на счетах упоминавшихся ранее диктаторов, в страны, заявившие соответствующие претензии. Дипломатическое ведомство указало, что уже более 1,6 млрд долл. возвращено в казну государств третьего мира*. Показательно, что в этом заявлении был сделан особый акцент на отказ от незыблемости правила банковской тайны, на решительное противодействие властей оседанию в сейфах Швейцарии денег мафиозных кланов и криминализированных политиков. Впрочем, как мы уже видели на примере взаимоотношений Швейцарии с ЕС, тема эта далеко не закрыта. Новый импульс теме «непрозрачности» швейцарских банков дали события осени 2008 г. И руководство ЕС, и лидеры крупнейших мировых держав назвали уже упоминавшиеся швейцарские банки субъектами процесса дестабилизации международного финансового рынка. Альпийскому государству предстоит и в дальнейшем искать «золотую середину» между нормами международного законодательства и специфически швейцарским толкованием проблемы суверенных прав.

---

* Одним из последних примеров серьезного отношения Швейцарии к этой проблеме стало намерение властей вернуть Гаити сумму порядка 4,6 млн евро, находящейся на банковском счете бывшего диктатора Ж.-К. Дювалье, проживающего с 1986 г. в Париже. Эти деньги уже заблокированы с 2002 г. в швейцарских банках.

8.3. Финансовая экспансия

Итак, швейцарские банки не выглядят неким самодостаточным хозяйственным организмом. Как и любая структура рыночного хозяйства, банки ищут дополнительные возможности для извлечения прибыли. В условиях высокоиндустриального общества прямой путь к этой цели — вкладывание средств в промышленное производство, особенно в его наиболее технологичные и капиталоемкие отрасли. XX в., для Швейцарии стал периодом формирования национальной предпринимательской модели, построенной на союзе банковского и промышленного капиталов. В 1934 г. парламент принял уже упомянутый Закон о банках, обеспечивший внедрение принципов универсальности в деятельность банков. Отметим, что в 30-е годы в США и ряде европейских государств обрел силу закона процесс разграничения функций коммерческих и инвестиционных банков. Внедрив в свою практику принцип универсальности, швейцарские банки не просто укрепили свои позиции в национальной экономике, не вступая при этом в прямую конкуренцию с ведущими мировыми банковскими объединениями, но получили неограниченные возможности по корпоративному финансированию.

Схема «крупный банк + промышленный концерн» создавалась посредством концентрации ведущих монополистических объединений вокруг нескольких наиболее успешных на финансовом рынке банковских холдингов. При этом речь не шла о создании единой монополистической организации с центральным органом управления. Во главу угла была поставлена общность интересов, достигавшаяся не только посредством взаимного владения акциями, но и представительством одной структуры в управляющих инстанциях другой, а также семейными, деловыми, внекоммерческими связями. В некоторых случаях крупные швейцарские банки, опираясь на исторические хозяйственные связи, стали захватывать важные позиции в определенных отраслях, формировать там собственные промышленные группы. По некоторым оценкам, уже к середине XX в. в Швейцарии сложилось около 30 финансово-промышленных группировок[142].

Среди них особо выделилось три: цюрихская, базельская и женевская. Во главе каждой из них находились крупные банки, владевшие через систему холдинговых обществ значительными пакетами акций промышленных фирм различного производственного профиля. Уже упоминавшийся банк «Кредит Свисс» возглавлял цюрихскую группировку, которая ориентировалась на машиностроение, электротехнику

и энергохозяйство. Базельскую группировку возглавлял также известный нам банк ЮБС. Ее специализацией было фармацевтическое, химическое и текстильное производство. Могущественные частные банки Женевы взяли под свой контроль часовую промышленность и станкостроение. Отмечая процесс сращивания банковского и промышленного капиталов, обратим внимание и на то, что последний далеко не всегда был готов поделиться прибылями с банками. В 60–70-е годы XX в. крупные промобъединения стали все больше прибегать к самофинансированию, явно не желая стать придатком банковского капитала. Когда возникала необходимость во внешнем финансировании, основная ставка делалась на выпуск дополнительных собственных акций и других ценных бумаг с целью их реализации на фондовых биржах. Согласно известному швейцарскому экономисту Н. Фейту «ведущие швейцарские банки продали большую часть своих вложений в промышленные компании. Они вернулись к традиционным операциям с недвижимостью, международным трансакциям и стали активно привлекать личные сбережения простых граждан страны»[143].

Особое внимание стало уделяться операциям по управлению имуществом на доверительной основе. Этот вид деятельности оказался более стабильным источником доходов, чем инвестиционные банковские операции в промышленной отрасли. Управление имуществом осуществляется по поручению клиентов, которые сами несут экономический риск, а банки получают свои доходы в виде комиссии за оказываемые услуги. В целом ведущие банки страны отходят от системы долгосрочного финансирования промышленного производства. Они взяли ориентацию на предоставление кредитов в форме предфинансирования, взаимодействуют с промгигантами при подготовке эмиссии их акций, облигаций, других ценных бумаг. Этот процесс, однако, не исключает возможности прямого финансового участия в критических для тех или иных фирм ситуациях. Например, в октябре 2001 г. ЮБС и «Кредит Свисс» приобрели за 160 млн долларов имущество обанкротившейся швейцарской авиакомпании «Свисс Эйр», причем формально покупателем была фирма «Кросс Эйр», контрольным пакетом акций владели упомянутые банки.

Однако и швейцарские банки, сколь бы финансово мощными они ни были, не в состоянии в одиночку способствовать функционированию швейцарских корпораций мирового уровня. Необходимая финансовая база стала постепенно формироваться в результате активного и мощного развития швейцарского рынка ценных бумаг. Основные клиенты фондовой биржи Швейцарии это не только банки, но и страховые компании, пенсионные фонды, различные брокерские фирмы,

приобретающие ценные бумаги промышленных компаний для физических и юридических лиц на доверительной основе. По масштабам развития рыночной капитализации корпоративных активов Швейцария безусловно является современным мировым лидером. Даже по абсолютным объемам фондового рынка (786,9 млрд долларов в марте 2001 г.) она входит в первую четверку европейских государств, уступая только Великобритании, Германии и Франции. Однако по шкале стоимости капитализации на душу населения Швейцария не только европейский, но и мировой лидер (109,7 тыс. долларов)[144].

Швейцария выходит в мировые чемпионы и по соотношению стоимости капитализации корпоративных активов и национальных ВВП (326,2% в марте 2001 г.). Этот показатель вдвое превышает как американский, так и среднеевропейский. Посреднические операции для различных компаний сделали крупнейшие банки страны еще богаче. Так, по оценке газеты «Файненшл Таймс» (ноябрь 2000 г.), объем финансовых средств, находившихся под управлением ЮБС и «Кредит Свисс», составил в целом 713,9 млрд долларов, что почти равнялось объему всей капитализированной собственности швейцарских компаний[145]. Отметим, что внутри банковского сообщества наметилась определенная тенденция вытеснения крупных банков со стороны так называемых семейных банков, каковых сейчас в Швейцарии шестнадцать. Двум из них — «Й. Байер» и «Вонтобел» — удалось добиться процентного роста объема финансовых активов, в несколько раз превышающего аналогичные показатели гигантов банковского сектора.

Новым явлением в швейцарском банковском деле стало появление так называемой интернетовской конкуренции, прежде всего, в сфере бытового обслуживания. Результатом экспансии Интернета может стать крах «брокерских услуг», традиционно предоставляемых банкам. Стремясь оперативно сориентироваться в новой ситуации, ведущие банки страны начали создавать специальные интернетовские подразделения. Их цель — осуществление взаимодействия с клиентами без физического общения. Банки практикуют сегодня и создание международных интернетовских площадок для торговли валютой. В целом через Интернет в начале XXI в. уже проходило около 5–10% всех международных валютных операций, а по прогнозам аналитиков эта тенденция будет возрастать ускоренными темпами[146].

Крупнейшими участниками швейцарской фондовой биржи выступают также страховые комиссии. В их числе и две ведущие национальные корпорации — «Цюрих Файненшл Таймс» и «Свисс Ре», которые по обмену своих капитализированных активов входят в первую европейскую страховую пятерку. Особо возросло их влияние после терактов 11 сентя-

бря 2001 г. «Свисс Ре» оказалась первой среди всех страховых компаний мира, решившейся на эмиссию своих новых ценных бумаг (акций и облигаций) на гигантскую сумму (3,3 млрд долларов). При этом около 41% прежних владельцев акций выразили желание приобрести новые ценные бумаги этого общества. Как отмечала в этой связи газета «Уолл Стрит Джорнел», «именно этот показатель следует считать критерием большой надежности швейцарского общества, поскольку прежним владельцам не предлагалась значительная скидка, как это обычно происходило»[147].

Важную роль на швейцарском фондовом рынке играют пенсионные фонды, также располагающие крупными финансовыми ресурсами. В совокупности они владеют суммой порядка 306,2 млрд долларов (1999). По этому показателю Швейцария опережает Германию, уступая лишь Великобритании и Нидерландам. Лидерство Швейцарии в сфере фондов еще более очевидно в пересчете на душу населения (Швейцария — 43,1 тыс. долларов; Нидерланды — 38,4 тыс. долларов; Великобритания — 24,3 тыс. долларов). При сопоставлении пенсионных ресурсов со стоимостью ВВП ей нет уже равных и в мире (Швейцария — 146%; Нидерланды — 115%; Великобритания —95%; США — 84%;). Пенсионные фонды являются важным резервуаром для национальной фондовой биржи[148].

Известное швейцарское аналитическое издание «Цюрихер Тренд» делает вывод, согласно которому «главная особенность в развитии национального предпринимательства состоит в том, чтобы основными корпоративными инвесторами становились владельцы контрольных пакетов акций (физические и юридические лица), действующие на фондовой бирже через банковские, страховые, пенсионные и другие общества»[149]. Без сомнения, швейцарский вариант акционерного предпринимательства и фондового рынка обладает определенной спецификой. Наращивание объемов фондового рынка открыло новые возможности для форсированного формирования инновационного процесса, ибо появилась реальная возможность обеспечить его финансирование за пределами сравнительно узкой группы консервативно настроенных магнатов в сфере экономики и банковского дела.

В целом же постоянный поиск и внедрение передовых моделей предпринимательства, обеспечивающих максимальное приспособление Швейцарии к стратегическим сдвигам в мировой экономике, сделали ее эталоном устойчивой эффективности производства, способствующим завоеванию ею одного из самых высоких мест в мире по уровню жизни. В то же время финансовый кризис осени 2008 г. показал пределы возможностей «швейцарской модели», ограниченные общими тенденциями мировой экономики.

8.4. В поисках социального баланса

Экономические достижения современной Швейцарии стали возможными не в последнюю очередь благодаря сложившейся в последние десятилетия практически бесконфликтной практике разрешения основных социальных проблем. Среди прочих европейских рекордов Швейцарии принадлежит также неоспоримая пальма первенства по минимализации забастовочной борьбы, являющейся нормой во взаимоотношениях предпринимателя и работающих по найму в соседних европейских государствах. Например, в 2001 г. было зафиксировано лишь три случая объявления забастовок, причем крайне непродолжительных и не массовых. Годом раньше статистика зафиксировала восемь таких акций, что, кстати говоря, было наивысшим показателем за 80–90-е годы. В 1987 и 1993 гг. забастовок не было вообще. В целом же в 90-е годы на каждую тысячу работающих по найму было потеряно вследствие приостановки трудового процесса в среднем 1,95 рабочего дня в год.

Рецепт подобного развития взаимоотношений труда и капитала не нов. Эта система социального партнерства сложилась в Швейцарии раньше, чем у ее соседей. Основа ее — переговорный процесс со взаимоприемлемыми результатами. В Швейцарии все началось еще в далеком 1937 г. с заключения так называемого Пакта о предупреждении забастовок, в котором частичное выполнение экономических и социальных требований профсоюзов гарантировало непрерывность производственного процесса. Показательно и время заключения Пакта — период после экономического кризиса 1929–1932 гг., охватившего все промышленно развитые страны капиталистического мира, не исключая и альпийской республики. Обе стороны — и предприниматели, и профсоюзы — отдавали себе отчет в том, что недостижение согласия может иметь самые печальные последствия не только для экономики, но и для всего общественно-политического развития страны. Примеров тому вокруг Швейцарии было предостаточно. Отметим и то, что вначале договор, подписанный лишь «социальными партнерами» в металлургической и часовой промышленности, распространился вскоре на остальные отрасли национальной экономики.

Соглашение 1937 г. положило начало перманентному переговорному процессу работодателей и работополучаталей. Стороны договорились, что недостижение результата за столом переговоров автоматически вело к передаче дела в третейский суд, решение которого принималось как истина в последней инстанции. В качестве предо-

хранительного клапана использовалась широко применяемая на Западе система коллективных договоров, которая сегодня охватывает практически всех вовлеченных в производственный процесс. Швейцарским эксклюзивом является, однако, то, что профсоюзы добились равного с предпринимателями права на участие в решении как конкретных материальных и социальных проблем, так и широкого круга вопросов сугубо экономического порядка, куда в других странах профсоюзы, как правило, не допускаются. В частности, профсоюзы активно участвуют в процессе принятия решений по новым энергетическим источникам, прежде всего, по АЭС.

Партнерский процесс в Швейцарии имеет и другую специфическую особенность. Изначально та или иная проблема прорабатывается на уровне отдельных предприятий и отраслей. Лишь на последней стадии к процессу подключаются центральные органы профсоюзов и предприниматели. Но именно они подписывают Общешвейцарский коллективный договор, имеющий не директивный, а рамочный характер. Тарифная политика решается, прежде всего, в отраслях без давления со стороны центра. Благодаря швейцарской специфике многое определяется на кантональном и местном уровнях. Здесь представляются конкретные цифры, касающиеся взаимных обязанностей обеих сторон, а также определяется срок действия тех или иных трудовых соглашений.

Социальное партнерство в Швейцарии не могло бы быть столь успешно организовано без наличия с обеих сторон мощных организаций, отражающих интересы и работодателей, и наемных работников. Головной организацией первых является Торгово-промышленная палата Швейцарии, объединяющая в своих рядах практически все направления национального бизнеса. Отделения палаты имеются во всех кантонах Швейцарии. Отраслевые предпринимательские союзы также находятся в отделениях регионального плана. Однако их головная организация — Центральное объединение швейцарских работодателей. Обе эти общешвейцарские организации тесно связаны с политическими партиями, прежде всего, радикальными демократами и христианскими демократами. Что касается государства как такового, то предпринимательские структуры выступают против регулирующих функций власти. В то же время они готовы прибегнуть к помощи государства, когда речь идет о субсидировании на первых порах малорентабельных начинаний частномонополистического сектора.

Предпринимательские круги добились определенного организационного единства, преодолев еще на ранней стадии противоречия межотраслевого и межкантонального характера. Этим же путем шло и

профсоюзное движение, хотя динамика процесса была здесь более медленной, сопряженной с рядом не только организационных, но и персональных проблем. Исторически наиболее крупным отрядом трудящихся было Объединение швейцарских профсоюзов, охватившее 15 отраслевых профцентров общей численностью около 450 тыс. членов. В то же время в стране действовало еще несколько отраслевых и кантональных профсоюзов, в которые входило порядка 250 тыс. человек. Однако большая часть работающих по найму не принадлежала к этим упомянутым профсоюзам, составляя более мелкие объединения, сосредоточенные на многочисленных швейцарских предприятиях.

Частично проблема укрупнения швейцарского профдвижения была решена на конгрессе в Базеле (октябрь 2004 г.), где профсоюзы, действующие в сфере промышленности, строительства, услуг, торговли, транспорта, пищевой промышленности, объединились в единый профцентр УНИА. В целом членами УНИА стали около 200 тыс. человек. Характерной особенностью нового профцентра стало то, что половина его членов составили рабочие-мигранты. Показательно, что лидерами УНИА были избраны также представители нацменьшинства из италоязычного кантона Тичино.

Одним из мотивов объединения трудящихся в новый профцентр стали коснувшиеся и Швейцарии проблемы, связанные с глобализацией и частичной интеграцией национальной экономики в общеевропейское хозяйственное развитие. Постепенно менявшиеся объективные условия формирования и развития рынка труда требовали от профсоюзов большего внимания к вопросам занятости, условий труда, совершенствования социального законодательства, пенсионного обеспечения. Хотя методы референдарной демократии и партнерских договоренностей являются для социальной жизни страны определяющими, тем не менее в отдельных случаях и они не гарантируют защиты от конфликтных ситуаций. Одна из них произошла в октябре 2007 г., когда Объединение работодателей строительной промышленности отказалось от переговоров с профсоюзами строителей о новых условиях коллективных договоров, регулирующих условия оплаты труда строителей и соответствующие социальные гарантии. В ответ была объявлена однодневная предупредительная забастовка. В конечном итоге предприниматели вынуждены были частично удовлетворить материальные и социальные запросы трудящихся.

Для успешного решения этих проблем необходимо было осмыслить опыт социального партнерства, накопленного в последние десятилетия XX в., проанализировать методы, с помощью которых стране удавалось избежать обострения проблем, характерных для ее соседей.

Одной из них был в течение многих лет практически ничтожный уровень безработицы. «До начала 90-х годов безработица в Швейцарии не была проблемой», — отмечалось в статистическом ежегоднике 2004 г.[150] В 70–80-е годы занятость сохранялась на достаточно высоком уровне за счет труда рабочих-мигрантов, которые в случае модернизации производственного процесса не просто увольнялись с работы, но и одновременно теряли вид на жительство в Швейцарии. Структурный характер безработицы не только не влиял на занятость коренного населения в устойчивых к хозяйственной перестройке отраслях народного хозяйства, но и в абсолютных цифрах был просто ничтожен. Так, в 1975–1982 гг. численность официально зарегистрированных полностью безработных составляла в процентах к самодеятельному населению величину в 0,2–0,4%. К примеру, в других малых станах Европы цифры были на порядок выше, в диапазоне 12% (Бельгия, Нидерланды), 9% (Дания), 5,5% (Финляндия), 2,5% (Австрия, Швеция)[151].

В начале XXI в. уровень безработицы в Швейцарии, по-прежнему остававшийся самым низким среди западноевропейских государств, стал более зримым по сравнению с прошлыми годами, колебания составили 3–4% всего трудоспособного населения. Однако безработные в Швейцарии получают из фондов социального страхования порядка 70% от заработков за предшествующие полгода. Правда, в статистические отчеты не попадает молодежь, не нашедшая своего первого рабочего места, а также не попадают безработные, утратившие право на пособие. Вне официальных цифр и пожилые люди, которым предприниматели «рекомендовали» досрочно выходить на пенсию. Вовлечение рабочих-мигрантов в профсоюзную деятельность привело к тому, что профсоюзы все чаще ставят вопрос об учете интересов иностранцев при структурных процессах в промышленности, дабы гарантировать и им сохранение рабочих мест, либо создать систему переподготовки для занятия других вакансий в швейцарской экономике.

Еще одной проблемой, являющейся камнем преткновения для социальных партнеров, оказывается рост заработной платы. С одной стороны, налицо ее достаточно высокий уровень. В середине первого десятилетия XXI в. средняя зарплата в месяц составляла более 5400 франков. При этом из общего числа работающих 1/10 часть получала 9412 франков, а низший предел для еще 1/10 составлял менее 3574 франков. Все это требуется сопоставить с официально декларируемым прожиточным минимумом в 8747 франков. Кроме того, разница в оплате труда мужчин и женщин составляла в начале XXI в. более 15%[152]. На все это накладывалось то обстоятельство, что официально

разрешенная продолжительность рабочей недели в Швейцарии — 50 часов, одна из самых высоких в Европе. В соседней Франции она составляла в эти годы лишь 35 часов. Отметим и то, что в Швейцарии лишь в 1983 г. был введен трехнедельный оплачиваемый отпуск.

С учетом характерного для современного общества роста числа лиц, выходящих на пенсию, данная проблема согласно многочисленным опросам общественного мнения является первостепенной для швейцарцев. Сегодня официальная возрастная граница выхода на пенсию для мужчин — 65 лет, для женщин — 64 года. Однако правительство ведет сейчас переговоры с профсоюзами и предпринимателями о повышении пенсионной границы до 67 лет для мужчин и 65 лет — для женщин, что вызывает неоднозначную реакцию у социальных партнеров. В частности, профсоюзы, действуя через созданный ими комитет за обеспечение гарантий пенсионного страхования, вынесли на общешвейцарский референдум (сентябрь 2006 г.) вопрос о приоритете кантонов в деле бюджетного финансирования пенсионного страхования и использования для этого доходов Швейцарского национального банка. Однако большинство участников референдума (58%) выступило против этой новации. Противников поддержали предпринимательские и банковские объединения страны, а также власти ряда кантонов, не желавшие делиться с пенсионерами частью своих доходов. Особенностью этого референдума, как и предыдущих, также касавшихся вопросов развития в Швейцарии «социального государства», было то, что именно в богатых немецкоязычных регионах проживало большинство противников гуманизации проблемы пенсионного обеспечения. Неудивительно, что неудачу потерпела и еще одна попытка профсоюзов, предпринятая осенью 2008 г., когда 58,6% участников референдума отвергли предложенную организацией трудящихся так называемую гибкую систему выхода на пенсию, которая предполагала изменение возраста выхода на пенсию с 62 до 65 лет при сохранении всех прежних пенсионных выплат.

Отметим, что в период осени 2008 — зимы 2009 г. как профсоюзы, так и предпринимательские объединения проявили готовность к совместному решению проблем, обусловленных финансовым и экономическим кризисом. Действуя через своих политических лоббистов в парламенте, они стимулировали правительство принять ряд антикризисных превентивных мер. В середине декабря 2008 г. Федеральный совет решил выделить в 2009–2010 гг. 650 швейцарским предприятиям более 450 млн долларов. Контроль над целевым использованием этих средств возлагался на министра экономики и вице-президента Конфедерации Д. Лойтард. Правительство особо подчеркивало в каче-

стве приоритетной цели сохранение занятости при социальной поддержке тех, кто может потерять работу.

В целом же можно сделать вывод, что система социального партнерства в Швейцарии сталкивается с теми же проблемами, что и в соседних странах Европы. Их решения по форме выглядят более демократичными, опирающимися на согласительный процесс, как на макроуровне (в масштабе страны), так в региональном масштабе. Однако, по своей сути, эти проблемы (занятость, социальная политика и т. д.) более масштабны, чем возможности их решения в рамках одного государства. Поиск социального баланса по мере дальнейшей интеграции Швейцарии в ЕС станет более сложным, чем сегодня, ибо многое уже будет решаться не в узких рамках швейцарских традиций, а в наднациональных структурах объединяющейся Европы.

* * *

Парадоксальность Швейцарии заключается в том, что многие элементы ее политической культуры, государственного устройства, внешней и внутренней политики, встречающиеся поодиночке и в других государствах Европы, составляют в этой альпийской стране некую, в целом гармоничную, совокупность. Если Швейцария откажется от одного из элементов своей ценностной системы, в стране может рухнуть весь каркас ее общественного устройства, формировавшегося не только десятилетиями, но и веками. Перестав быть нейтральной, Швейцария лишит свою внутреннюю жизнь панциря, ограждающего ее от внешних воздействий, от решений, принимаемых вне национальной компетенции. Переход от конфедеративности к унитаризму также нарушит хотя и противоречивую в отдельных случаях, но все же гармонию сосуществования различных этнолингвистических групп. Отказ от референдарной демократии, сколь бы архаичной она не казалась на первый взгляд, сделает страну уязвимой с точки зрения конфликта законодательных и исполнительных органов власти. Наконец, отказ от партийно-политического партнерства в виде «магической формулы» может обрушить весь остов согласительного процесса в экономике и социальной сфере, ибо политические группировки теснейшим образом связаны с соответствующими группами населения — работодателями и работополучателями.

Означает ли все вышесказанное, что Швейцарии и в XXI в. уготована судьба некоего «острова святых» в бурном, непредсказуемом океане европейской и мировой политики? Приведенные в главе фак-

ты должны убедить читателя в наличии определенных подвижек, корректирующих традиционный облик нейтрального государства. Процессы глобализации и интеграции не могут обойти стороной Швейцарию. В метафорической форме можно представить себе картину, когда швейцарский медведь — символ кантона Берн — идет по льдине против течения, которое несет всю льдину. Рано или поздно обитатели Альпийских гор поймут, что ради собственного благополучия необходимо приспособиться к течению, а не рисковать, оказавшись вне льдины.

Ментальность швейцарского населения постепенно меняется. Новое поколение граждан нейтрального государства уже приемлет членство страны в ООН, заключение экономических отношений с ЕС, вольно или невольно ограничивающих хозяйственную самостоятельность Швейцарии. «Магическая формула» постепенно приспосабливается к новому раскладу политических сил, а социальные партнеры — к меняющейся ситуации на европейском рынке труда. Успешно осваивают мировые финансовые рынки могущественные банки Швейцарии, не только принимающие, как прежде, вклады из-за рубежа, но и сами осуществляющие масштабную финансовую экспансию вне национального рынка. Но здесь они сталкиваются с трудно-

разрешимой пока проблемой банковской тайны, хотя подвижки в этом вопросе уже стоят на повестке дня. «Референдарная демократия», хотя и остается незыблемым институтом политической культуры, однако в разных ситуациях может давать подчас противоположные ответы на вызовы времени, может использоваться не только консервативными, но и прогрессивными силами семимиллионного государства.

Вполне естественно, что степень и качество приспособления Швейцарии к вызовам XXI в. будут зависеть не только от эволюционных процессов внутри ее общества. Эффективность международных организаций в деле сохранения мира от новых угроз — терроризма, региональных конфликтов, однополюсности, порождающей иллюзию истины в последней инстанции, поможет укрепить доверие населения страны к наднациональным органам мирового порядка. Экономическая и социальная эффективность ЕС, подкрепленная логичной правовой основой в виде общепризнанной Конституции, поможет гражданам Швейцарии найти такую формулу участия в широком интеграционном процессе, которая совместила бы экономические интересы и суверенные права Швейцарии. Наконец, успешная апробация в европейском политическом поле эффективных схем развития партийных образований, возможно, даст импульс к модификации той

схемы, которая сегодня более традиционно, чем по существу, называется «магической формулой». Не менее важно и то, чтобы европейский мир не видел в швейцарском варианте политики и экономики некий парадокс, а нашел бы возможность частично использовать его элементы в общеевропейской политической культуре и хозяйственном строительстве.

Часть III. ЛИХТЕНШТЕЙН

Глава 9. Княжество на перепутье

На восточном склоне Альп, плавно стекая в живописную долину правобережья реки Рейн, находится одно из самых маленьких европейских государств — Княжество Лихтенштейн. И действительно, площадь этой центральноевропейской страны всего 160 км^2 с населением в 35 тыс. человек. Этнически, лингвистически и конфессионально Лихтенштейн является частью германо-католического пространства. Этому способствовало не только его промежуточное положение между Австрией и Швейцарией, но и достаточно сложный процесс становления государственной самостоятельности княжества.

9.1. От истории к современности

При римлянах территория Лихтенштейна входила в провинцию Реция Рома. В дальнейшем здесь обосновались германские племена алеманов, а в феодальную эпоху (XIV в.) оформились два основных владения — Шеленберг и Вадуц. В последний год XVII века немецкий князь Иоганн Адам Лихтенштейнский, чьи предки получили этот титул за заслуги перед австрийской монархией, приобрел Шеленберг у обедневших к тому времени прошлых владельцев — немецких дворян. В 1712 г. к князю отошло и графство Вадуц. Семь лет спустя — в 1719 г. оба владения были объявлены княжеством, получившим свое наименование, как это и было принято в среде австро-немецкого дворянст-

ва, по фамилии владельца. Таким образом, княжество — сравнительно молодое государство, хотя в течение почти двух веков оно являлось составной частью других стран. Вначале Австрии, так как князья были подданными Габсбургов, причем далеко не последними, ибо род Лихтенштейнов традиционно поставлял ко двору видных военачальников. Да и своей резиденцией Лихтенштейны избрали замок «Весте Медлинг», расположенный южнее Вены, в знаменитом Венском лесе.

История неоднократно меняла государственное положение Лихтенштейна. В 1806–1813 гг. княжество входило в Рейнский Союз, созданный Наполеоном I и, соответственно, попавший под патронаж Франции. В 1815–1866 гг. Лихтенштейн — составная часть Германского Союза, а вплоть до 1918 г. по существу являлся придатком умиравшей Австрийской империи. Отметим, что еще в 1852 г. в бытность членства в Германском Союзе Лихтенштейн заключил таможенный союз с Австро-Венгрией. Показательно и то, что территория Лихтенштейна была сферой юрисдикции судов соседнего Инсбрука и австрийской столицы — Вены. В то же время мини-монархия не была абсолютистской. По Конституции 1862 г. был учрежден ландтаг (парламент), состоявший из 15 депутатов, только три из которых назначались князем, а 12 избирались специальной коллегией выборщиков.

Поражение Австро-Венгрии в Первой мировой войне и образование вместо гигантской империи небольшой Австрийской республики внесли существенные коррективы в ориентацию Лихтенштейна на альпийском пространстве. Начинается период «швейцаризации» его основных экономических и внешнеполитических приоритетов. В 1924 г. со Швейцарией заключается специальный Договор о таможенном, валютном и почтовым союзе, сохраняющий свою правомочность и по сей день. Валютой Лихтенштейна становится швейцарский франк. Интересы страны за рубежом с 1919 г. представляет дипломатическая служба нейтрального соседа, хотя в конце XX — начале XXI века княжество в ряду случаев отошло от этого принципа. Сам Лихтенштейн формально не взял на себя нейтральный статус, однако доверяет оборону своей территории швейцарской армии; собственная армия была распущена еще княжеским указом в 1868 г. В стране существует лишь ограниченный контингент полиции, оснащенной легким стрелковым оружием.

Ориентация на республиканскую Швейцарию способствовала определенной демократизации внутренней жизни лихтенштейнцев. В 1921 г. была принята новая Конституция, предложенная князем, но одобренная на всенародном референдуме (по образцу соседней Швейцарии). Согласно Основному закону княжество является «кон-

ституционной наследственной монархией, имеющей демократическую и парламентскую основу, народ и князь совместно управляют страной»[153]. Высшим законодательным органом является ландтаг, принимающий законы, действительные лишь после визирования их князем. До 1989 г. в ландтаг избиралось 15 депутатов; после 1989 г. — 25. Исполнительная власть делится между князем и правительством, состоящим из пяти министров. Оно формируется по предложению парламента, однако обязательно утверждается монархом.

Важным завоеванием Конституции 1921 г. было расширение полномочий ландтага, в компетенцию которого входило принятие законов, утверждение государственного бюджета, установление налогов и сборов, ратификация государственных договоров, утверждение персонального состава правительства и контроль над его деятельностью. Монарх имел полномочия осуществлять контроль за работой парламента. В чрезвычайных обстоятельствах он согласно Конституции мог приостановить деятельность ландтага на срок до трех месяцев либо вообще распустить его, назначив новые выборы. Однако все это было возможно при наличии на то веских причин, которые князь обязан был изложить парламентариям. Кроме того, безвластие в этот период исключалось; функции ландтага выполнял бы специальный комитет, состоящий из председателя ландтага (либо его заместителя) и четырех депутатов, избираемых на последнем парламентском заседании.

Конституция утвердила также основы избирательной системы Лихтенштейна. Избирательное право предоставлялось всем гражданам страны, достигшим 20-летнего возраста. Отметим, что вплоть до 1984 г. этой возможности было лишено женское население страны. Между тем общественность Лихтенштейна на протяжении многих лет ставила вопрос об участии «лучшей половины» в политической жизни страны. Когда в 1971 г. соседняя Швейцария наконец-то положительно решила этот вопрос, то и ландтаг предложил гражданам княжества высказаться по данному поводу на референдуме. В канун его впервые в истории страны женщины вышли на демонстрацию с требованием уравнять их в избирательном праве с мужчинами. Однако в 1971 г. большинство граждан не поддержало прогрессивной инициативы. В 1977 г. женщины получили право голосовать лишь на местных выборах. Только семь лет спустя женское население страны стало полностью равноправным. Отметим, что в ландтаге последнего созыва (2009) почти четверть мест занимают женщины. Представительница прекрасного пола является сегодня одним из пяти министров правительства.

С 1939 г. в стране была введена пропорциональная система выборов. Для проведения в ландтаг своих кандидатов каждая партия или

избирательный блок должны были заручиться поддержкой не менее 8% всех участвовавших в голосовании. Лихтенштейнским «эксклюзивом» было избрание и так называемых запасных депутатов от партий, преодолевших обозначенный процентный барьер. Конституция определила, что депутатство не может быть профессией, а должно совмещаться с основной профессиональной деятельностью. В этом также проявилось влияние «швейцарской модели».

Конституция закрепила и такое, позаимствованное у Швейцарии, нововведение, как права и обязанности органов местного самоуправления. Всего в Лихтенштейне было создано 11 общин, исторически группировавшихся вокруг заметных населенных пунктов. У них был собственный бюджет, основой которого были местные налоговые поступления. Более экономически слабым общинам в горной местности помощь оказывалась из государственной казны. Структурно власть в общине распределялась между ее главой и Советом общин. В практику вводился институт референдумов. В общинах состояло все взрослое население Лихтенштейна. Практиковалось взаимодействие общин по крупным национально значимым проектам. В целом община выглядела как во многом равноправный с парламентом орган участия населения в делах государства[154]. Именно община является основным звеном в чрезвычайно сложном для маленького княжества процессе предоставления гражданства иностранцам. Последние, прожив достаточно длительное время в общине, могут быть рекомендованы вышестоящим властям, лишь получив «добро» посредством тайного голосования общинников. А уже после этого кандидатура нового гражданина Лихтенштейна должна быть одобрена ландтагом и закреплена указом, лично подписанным князем.

Период революционных волнений конца второго десятилетия XX в. не обошел стороной и Лихтенштейн. Если в конце XIX в. партийные преференции в обществе были выражены довольно слабо и единственной партией был близкий к трону Отечественный Союз (ОС), то в 1918 г. возникает Прогрессивная гражданская партия (ПГП), представлявшая интересы фермеров и мелкой буржуазии. В самом Отечественном Союзе усиливалось «рабочее крыло», идейно близкое к социал-демократии. В 30-е годы в Лихтенштейне проявляют некоторую активность сторонники гитлеризма, что заставляет ОС и ПГП более тесно сотрудничать в интересах сохранения государственной независимости. Пример аншлюса Австрии в марте 1938 г. показал реальность такого сценария и для княжества. Как отмечает австрийский историк А. Беллаши, «в свете надвигающейся угрозы Второй мировой войны партии решили объединить усилия и создать коалиционное правительство»[155].

Во многом национальная консолидация общества Лихтенштейна помогла стране сохранить свой, пусть ограниченный условиями противоборства антифашистской коалиции с гитлеризмом, суверенитет и свою государственность. Большое значение имел и тот факт, что после аншлюса официальной резиденцией княжеской семьи стала не Вена, а столица Лихтенштейна г. Вадуц.

В послевоенные годы страна сохранила свою тесную связь со Швейцарией, возобновив интенсивное сотрудничество со ставшей нейтральной Австрией. Основой этих связей являются контакты с соседними швейцарскими кантонами и прилегающей к Лихтенштейну территорией австрийской земли Форарльберг. Граждане обоих соседей Лихтенштейна получают право на двойное гражданство, имеют возможность устроиться здесь на работу либо открыть собственное дело. В результате сегодня более трети жителей страны — иностранцы, прежде всего, швейцарцы и австрийцы, но также немцы, итальянцы и турки.

Сохраняя тесные экономические и политические связи со Швейцарией, Лихтенштейн, и это стало особенно заметно в 90-е годы XX в., более склоняется к «австрийскому» варианту толкования нейтрального курса. Приведем два наиболее характерных примера. Если швейцарцы, как известно, отвергли в 1986 г. на референдуме возможность вступления в ООН, то лихтенштейнцы четыре года спустя проголосовали за членство в важнейшей международной организации. Впрочем, в этом шаге не было ничего удивительного, ибо до этого Лихтенштейн уже членствовал в ОБСЕ (с 1975 г.) и в Совете Европы (с 1978 г.). В отличие от Швейцарии, отвергнувшей на референдуме 1992 г. вхождение в Европейское экономическое пространство (ЕЭП), Лихтенштейн год спустя подписал соответствующее соглашение с Евросоюзом. Правда, этот шаг, инициированный лично князем Хансом-Адамом II, вызвал брожение в политических кругах страны, ибо в ландтаге поначалу не было необходимого большинства голосов. Лишь использовав в качестве угрозы данную ему Конституцией возможность роспуска ландтага, монарх добился согласия правительства на референдум о ЕЭП. В декабре 1993 г. референдум состоялся. Участие в нем приняли 87% имевших право голоса, 55,7% которых поддержали вступление в ЕЭП[156].

Политический конфликт вокруг вступления в ЕЭП стал прелюдией к гораздо более важным коллизиям в структурах законодательной и исполнительной власти Лихтенштейна, показавшим, что на рубеже тысячелетий страна постепенно осваивает не типичные для нее сценарии противоборства различных ветвей власти.

9.2. Монарх и его подданные

Механизм сочетания монархического правления и демократических институтов власти стал давать сбои еще в 80-е годы прошлого века. Первым звонком стало нежелание парламента выделить государственные средства для княжеского музея, где были бы размещены многочисленные картины и другой антиквариат, являвшиеся собственностью князя. Если Прогрессивная гражданская партия готова была удовлетворить просьбу князя Ханса-Адама II, то ее постоянный коалиционный партнер — Отечественный Союз — занял резко негативную позицию. Князь решил этот конфликт по-своему, распустив ландтаг и назначив новые выборы. При этом по его инициативе в Конституцию была внесена поправка, согласно которой число мест в ландтаге увеличивалось с 15 до 25. Однако после выборов 1989 г. стало ясно, что ОС вновь с небольшим большинством (13 против 11) побеждает партнера и, следовательно, вновь возглавляет коалицию. Относительный реванш ПГП взяла на следующих выборах в 1993 г., опередив ОС на одно место (12 против 11). Оставшиеся 2 места в ландтаге получила новая политическая сила Лихтенштейна — экологически ориентированный «Свободный список». Последний во многих случаях голосований в ландтаге поддерживал критиков княжеских указов из ОС.

И борьба вокруг вступления Лихтенштейна в ЕЭП, и внешне менее значимая проблема финансирования княжеского музея искусств были лишь прелюдией к более крупному политическому кризису в стране, связанному с инициативой Ханса-Адама II по реформированию Конституции. Пикантность вполне рутинному по европейским меркам обновлению Основного закона придавало то, что, скованные цепью традиционной для Лихтенштейна коалиционной практики, ОС и ПГП стояли на весьма различных позициях по вопросу о функциях монарха, парламента и правительства в системе политической власти. Если ОС хотел бы в новой редакции Конституции видеть князя как некую декоративную фигуру в государстве, то ПГП склонялась к уравновешиванию функций обеих сторон в процессе обновления власти.

В начале 90-х годов ландтаг образовал специальную Конституционную комиссию, в обязанности которой вменялось рассмотрение как проекта, предложенного князем, так и поправок, поступивших от ОС и ПГП. Однако комиссия не смогла найти компромиссного решения, удовлетворявшего бы все стороны. Свое мнение высказали и органы судебной власти. В 1997 г. глава Верховного суда Лихтенштейна

Х. Вилле предложил внести в Конституцию пункт, согласно которому именно судебные органы могли бы стать высшим арбитром в споре монарха и парламента. Эта позиция не понравилась князю, который, не добившись уступок от Х. Вилле, отправил его в отставку. В дело вмешался и Европейский суд, юрисдикцию которого с 1950 г. признал Лихтенштейн. Восстановить уволенного на свое прежнее место работы он не мог, однако добился того, чтобы Вилле получил от правительства соответствующую денежную компенсацию.

Сам князь Ханс-Адам II следующим образом характеризовал сложившуюся ситуацию: «Убедить в правоте моих действий народ, общественность, политиков, парламент — это трудная работа»[157]. С учетом внутриполитического и, отчасти, международного резонанса по проблеме власти в Лихтенштейне князь Ханс-Адам II сделал важный политический ход. В августе 2000 г. он заявил о намерении сложить свои полномочия и передать властные функции своему старшему сыну наследному принцу Алоису. Более того, им неоднократно высказывалась мысль о возможности его отъезда из Вадуца в родовой замок Лихтенштейнов близ Вены. Княжеская семья намекала, что если народ не поддержит властные функции монархии, то речь вообще может идти об ее упразднении.

Демарш князя еще больше накалил обстановку в стране. Сделанные им предложения, согласно которым монарх фактически единолично формировал бы высшую судебную власть, оставлял парламенту лишь право вето, а правительству право отзыва судей, делали, по существу, судебную власть несамостоятельным придатком монархии. Многим лихтенштейнским политикам не понравился и другой демарш Ханса-Адама II — инициировать проведение референдума по устраивающему его проекту Конституции, ибо получить необходимую по закону поддержку трех четвертей членов ландтага было нереально. Для этого князю необходимо было собрать в течение 6 недель 1500 подписей граждан, что в условиях личной популярности монарха не составляло особого труда. В ответ 28 граждан Лихтенштейна обратились с жалобой на князя в правительство, что не могло иметь никаких юридических последствий, однако показывало готовность противников княжеского варианта Конституционной реформы идти по пути дальнейшей конфронтации.

Вопрос о возможном принятии новой редакции Конституции через референдум вызвал разноголосицу в ландтаге Лихтенштейна. Хотя в нем после выборов 2001 г. большинство вновь получила ПГП (13 против 11 у ОС), однако даже у правящей партии не было полного единодушия относительно референдума как пути решения кризиса. Реши-

тельно против были ОС и экологисты из «Свободного списка». И те и другие считали, что следует искать пути компромисса в парламенте, а не выносить на всеобщее голосование несогласованный, сырой с юридической и опасный с политической точки зрения проект, устраивающий князя.

События 2001–2002 гг. привлекли внимание прессы Швейцарии, что было вполне естественно, учитывая тесные экономические и финансовые связи обоих государств. «Ханс-Адам II, безусловно, хочет навязать нам версию Конституции», — отмечала газета «Трибьюн де Женев» (08.08.2002), ссылаясь на мнение профессора права Базельского университета Рене Ринова, считавшего, что «этот проект концентрирует слишком много прерогатив в руках главы государства». Другой швейцарский правовед Вальтер Хаппер, профессор Цюрихского университета, отмечал в «Тан» (10.08.2002): «Ныне действующая Конституция 1921 г. уже предоставляет относительно широкие полномочия князю Лихтенштейна. Монарх прямо участвует в законодательном процессе. Княжество не является подлинной парламентской демократией в отличие от других европейских государств, имеющих королевские семьи, за исключением, пожалуй, Монако»[158]. Негативную реакцию проект Ханса-Адама II вызвал и в европейских структурах. В декабре 2002 г. так называемая «Венецианская комиссия» Совета Европы, занимающаяся проблемами демократии и права, расценила новацию князя как регресс в демократической структуре Лихтенштейна. Был даже сделан вывод, что эта реформа может привести к изоляции княжества в европейском пространстве.

Несмотря на все возражения, Ханс-Адам II добился принятия искомых решений. Прежде всего ему удалось убедить фракцию ПГП в ландтаге поддержать его проект Конституции. В декабре 2002 г. все 13 депутатов ПГП высказались за вынесение на референдум означенного проекта. В марте следующего 2003 г. проект Конституции был одобрен 64,3% участников общелихтенштейнского референдума. В нем, помимо прерогатив князя относительно судебной власти, предусматривалась возможность для него отправлять в отставку правительство, даже если последнее имеет большинство в парламенте, а также издавать срочные указы, действительные в течение шести месяцев. Отметим, что на данном референдуме провалился с треском контрпроект оппозиции «За конституционный мир», собравший лишь 16,5% голосов избирателей. Всего в референдуме приняло участие около 88% граждан страны.

Ханс-Адам II, несмотря на отрадные для него итоги референдума, подтвердил свое желание передать власть наследному принцу Алоису.

Правда, в данном случае он шел по пути, проторенному его отцом князем Францем-Иосифом II, который в 1984 г., за пять лет до своей смерти, передал сыну ведение государственных дел, сохранив, однако, важные контролирующие функции. В августе 2004 г. этот процесс получил продолжение. Согласно указу Ханса-Адама II наследный принц Алоис приступал к исполнению функций главы государства, не являясь его номинальным главой. Таким образом, в стране на неопределенный период воцарилось двоевластие, при котором парламент и правительство в еще большей степени, чем раньше, становились второстепенными институтами.

Само правительство Лихтенштейна также претерпело в начале XXI в. определенную перестройку. Выборы в ландтаг в 2005 г. принесли некоторые перемены в составе коалиции. Промонархическая ПГП получила 12 мест в ландтаге, ее партнер ОС — 10 мест. Усилил свои позиции экологический «Свободный список» — 3 места. С учетом того, что с 1997 г. в стране формировались однопартийные кабинеты (1997–2001 гг. — ОС), а с 2001 г. — ПГП, было решено возродить коалиционное сотрудничество двух партий, существовавшее с 1938 по 1997 г. После очередных выборов в ландтаг (2009) диспозиция партий вновь изменилась: победил ОС, получивший право возглавить коалицию. Пост премьер-министра занял К. Чучер. Можно предположить, что толчком к новому партнерству стали бурные, по лихтенштейнским меркам, события, связанные с кризисом власти, порожденные борьбой двух ее ветвей — монархической и представительской — за обновление конституционного поля. Политики страны с учетом критического взгляда из-за рубежа сочли за благо вернуться на путь сотрудничества и согласования между собой важных политических и экономических проблем княжества.

9.3. Процветающая экономика

Исторически Лихтенштейн являлся страной сельскохозяйственного производства. После Первой мировой войны власти взяли курс на индустриализацию, однако реально он начался лишь после 1945 г. Объективно экономическому подъему страны способствовало то, что она, как и Швейцария, не была затронута боевыми действиями, а следовательно, задачей являлось не восстановление разрушенного войной хозяйства, а его развитие. Немаловажным было и то, что уже в межвоенный период развивались тесные интеграционные связи со Швейцарией, с ее экономической и таможенной системами. По оценке посла

Лихтенштейна в Берне, а затем в Брюсселе принца Николауса, «таможенный союз со Швейцарией во многом помог княжеству стать, несмотря на его размеры, современным, экономически развитым государством»[159]. Свою роль в 90-е годы XX в. сыграло и уже упомянутое присоединение к Европейскому экономическому пространству. В начале XXI в. Лихтенштейн, действуя в унисон со Швейцарией, заключил с ЕС секторальные соглашения в области транзита товаров, воздушного, железнодорожного и автомобильного транспорта, взаимного участия фирм в торгах на государственные закупки и подряды, на научно-техническое сотрудничество и передвижение граждан.

Вообще же европейская интеграция принесла княжеству ощутимые выгоды. Расположенное на правом берегу реки Рейн, оно стало активным участником сотрудничества прирейнских государств. Лихтенштейн получил определенные выгоды от эксплуатации канала, соединившего Рейн с Дунаем. Вписались в интеграционные транспортные потоки и автомагистрали Лихтенштейна, охватывающие в целом более 250 км. Доходы приносит и пересекающая княжество железная дорога Цюрих–Инсбрук.

Лихтенштейн явно извлек выгоду из достаточно противоречивого процесса глобализации. Называя ее вторым, после сотрудничества со Швейцарией, фактором быстрого роста национальной экономики, наследный принц Алоис следующим образом объясняет позитивное значение глобализации для маленького государства: «Уменьшение торговых барьеров и надежные мировые связи являются необходимыми условиями, чтобы экономика малой страны могла конкурировать на равных и быть успешной. Снижение торговых барьеров жизненно необходимо для нас. Наш промышленный сектор не смог бы расти без возможности свободного экспорта. Промышленные компании страны немедленно закрылись бы, если бы единственным рынком для них был Лихтенштейн»[160]. Наследный принц считает, что глобализация для его страны может быть успешной только в случае регулирования этого процесса национальными государственными структурами. «Лихтенштейн должен быть хорошо организованным, чтобы государство брало на себя выполнение тех задач, которые оно может осуществлять лучше, чем частный сектор или местные общины... Разумное и эффективное регулирование — это не только основополагающие требования для процветания страны; подобное регулирование может служить отличительным качеством в конкурентном, глобализирующемся мире»[161].

В экономике наиболее доказательным является язык цифр. А они подтверждают реноме государства, являющегося одним из гигантов европейского хозяйственного организма. Уже на рубеже тысячелетий

Лихтенштейн стал мировым лидером по степени индустриализации, определяемой соотношением количества промышленных предприятий и численности экономически активного населения. На промышленность приходится около 40% ВВП; в ней занято 48% экономически активного населения. В ранее чисто сельскохозяйственном княжестве лишь 1% граждан связан с трудом на земле. Зато 51% населения задействован в сфере услуг[162]. В стране обеспечены работой почти 30 тыс. человек, практически все взрослое население плюс жители приграничных районов соседних Австрии и Швейцарии, граждане других государств. Последние составляют почти треть всех работающих в княжестве. Их не смущает то, что, вопреки официально провозглашенной 35-часовой рабочей неделе, трудиться приходиться не менее 45 часов. Абсолютное большинство работающих — лица моложе 40 лет.

Основу лихтенштейнской промышленности составляет капиталоемкое сверхточное машино- и приборостроение. Развиты также текстильная, химическая и медицинская промышленность. Интенсивно развивается электроника. Ведущие фирмы производят уникальное оборудование. Так, «Бальцерс» (составная часть группы «Бальцерс и Лейбольд») выпускает глубоковакуумную технику для оптической, микроэлектронной и микропроцессорной промышленности и нанесения специальных покрытий. «Хилти» — крепежное малогабаритное строительное оборудование с автономным питанием, «Ивоклар–Вивандент» — материалы для стоматологии и зубные протезы, «Преста» — оборудование для автомобильной промышленности, «Ховальдверк» — отопительные системы. Все упомянутые выше предприятия имеют крупные филиалы за рубежом. «Хилти» имеет более 100 дочерних фирм в Европе, Северной и Южной Африке и Юго-Восточной Азии. У группы «Бальцерс и Лейбольд» — филиалы в 15 странах и собственные представительства практически на всех континентах. В целом лихтенштейнские фирмы обеспечивают занятость почти 25 тыс. граждан за пределами княжества. Впечатляют и следующие цифры. В 2004 г. промышленность страны экспортировала товаров на сумму в 5,1 млрд швейцарских франков. 46% продукции поступает в страны ЕС, 12% — в Швейцарию, 42% — в другие страны мира. Экспортная стоимость промышленной продукции на душу населения в 10 раз выше, чем в Германии[163]. Правительство и деловые круги делают в первую очередь ставку на экспортоориентированные отрасли высокой технологии. «Деиндустриализация, происходящая в других европейских странах, — это не наш путь», — говорит министр экономики Лихтенштейна Х. Бюхель. М. Хилти, президент одноименного концерна и по совместительству президент Торгово-промышленной палаты княжества, четко определяет экспорт-

ный характер производимой продукции как показатель эффективности местного предпринимательства. «Почти все мы добились успеха, потому что отыскиваем и заполняем ниши на мировом рынке. Мы давно научились, как удерживать за собой мировой рынок высокооплачиваемых и дорогих товаров»[164]. В условиях бурного роста экономики мощно увеличивается ВВП. В 2007 г. он составил 134 тыс. швейцарских франков (один из самых высоких в мире) на душу населения. Инфляция не превышает 1%. Безработица практически не ощутима, составляя ныне менее 1,5%. Лихтенштейн хотя и не является лидером по уровню зарплат (около 5,2 тыс. швейцарских франков в месяц в конце 90-х годов XX в.), однако с лихвой компенсирует это налоговыми послаблениями и для богатых, и для малоимущих. Так, максимальная ставка подоходного налога не достигает и 19%, а налог на зарегистрированные предприятия вообще смехотворен — 1%. Кроме этого регистрационного сбора иностранцы должны платить в казну ежегодно 0,1% своих активов. В результате этой благоприятной для предпринимательства политики нет отбоя от иностранцев, желающих открыть в стране собственное дело. Но из более чем 70 тыс. зарегистрированных в стране компаний 95% имеют здесь только юридический статус, осуществляя коммерческую деятельность за рубежом. В 1999 г. Ханс-Адам II — автор налоговой реформы — высказался за снижение налогов, отметив, что есть ряд налогов, которые вообще надо отменить, например налог на наследство и дарение. По его мнению, эти налоги «носят антисоциальный характер»[165]. В целом же налоговое бремя в Лихтенштейне почти вдвое ниже, чем в соседних Австрии и Швейцарии, и составляет всего 22% в чистом социальном продукте.

Итак, экономика альпийского княжества, с точки зрения передвижения товаров, услуг и капиталов, — одна их самых либерализированных в мире. И опять следует сказать, что Лихтенштейн удачно вписался в европейский интеграционный процесс. Национальному бизнесу благодаря членству страны в ЕЭП открылся доступ на европейский рынок. Инвесторы получили защиту вне страны; со своей стороны, и иностранные фирмы в Лихтенштейне стали чувствовать себя более уверенно. Принятый ландтагом в 2005 г. в свете выполнений директив Евросоюза Закон «О развитии инновационной и инвестиционной деятельности» дал возможность для создания правомочными инвесторами собственных инвестиционных фондов.

Вполне естественно, что благополучие лихтенштейнцев небезгранично. В стране есть люди с низкими доходами, которые, впрочем, могут рассчитывать на социальную поддержку со стороны государства. Показательно, однако, что, как и в других странах Альпийского

региона, нуждающиеся почти не прибегают к акциям социального протеста, предпочитая социально-партнерский путь решения конфликтов. Более сложным, как мы увидим, является вопрос о доходах Лихтенштейна и его граждан, связанных с банковско-финансовой деятельностью.

9.4. Свет и тени «офшорного рая»

Экономическое «мини-чудо» Лихтенштейна является не только и не столько следствием разумной хозяйственной политики властей, сколько умелым использованием ими благоприятных обстоятельств, связанных с созданием одной из наиболее эффективных в мире офшорных зон. Уже упомянутый низкий уровень налогообложения и упрощенная форма корпоративной регистрации способствовали притоку в страну в течение последних десятилетий многочисленных зарубежных холдингов, что обеспечивает ежегодно до 30% всех поступлений в государственный бюджет[166]. Поскольку многим иностранным фирмам для регистрации нужен, как уже говорилось, лишь юридический адрес, то в стране процветает специфический лихтенштейнский бизнес — предоставление гражданами своего адреса для предпринимателей из-за рубежа.

Этот процесс, вполне естественно, не является бесконтрольным, опираясь на соответствующее законодательство («Коммерческий акт» от 10.12.1969). Согласно этому документу основать фирму (банк) в княжестве может человек, имеющий не менее чем десятилетний срок лихтенштейнского гражданства. Любая такая фирма (банк) не обязана иметь офис, однако необходимым условием являеся ее представительство. В результате, почти все жители пятитысячного Вадуца многократно являются номинальными директорами иностранных компаний. Всего их зарегистрировано в столице более 100 тысяч. В то же время нерезиденты не имеют права учреждать компании для ведения бизнеса на территории страны. Закон определяет и размер минимального капитала для начала функционирования фирмы (банка) — 30 тыс. швейцарских франков. Наличествующие в Лихтенштейне фирмы должны платить налоги со своей деятельности в размере 0,1% от полученной прибыли, но не менее 1 тыс. швейцарских франков.

Особого упоминания заслуживает банковский сектор Лихтенштейна — опора финансовой системы государства и одновременно важная составная часть европейской и мировой банковских систем.

На балансе этого сектора числится около 32,5 млрд шв. франков. Наиболее крупными, по международным меркам, являются пять банков: «Национальный банк», «Фервальтунгс унд Приватбанк», «Центрумбанк», «Нойе Банк» и «Лихтенштейнер — Глобал Траст» (ЛГТ). Последний принадлежит княжеской семье и имеет филиалы в Лондоне, Цюрихе и Нью-Йорке. Всего банк и его дочерние фирмы обслуживают более 77 тыс. вкладчиков. Отметим, что эта семья является не только богатейшим банковским домом Лихтенштейна, но весьма заметна по объему богатства в среде мировых миллиардеров. И неслучайно, что князья — Ханс-Адам II и наследный принц Алоис — весьма заинтересованно рассуждают о финансовых приоритетах своей вотчины. Процитируем, в частности, принца Алоиса: «Система финансового центра заключается в качестве предоставляемых им услуг и благоприятных условиях регулирования. ...Частный банковский сектор — старейший и крупнейший сектор финансового центра. Он предлагает очень эффективные и надежные банковские услуги, хорошую доходность и уникальные возможности для структурирования капитала, включая трасты и фонды Лихтенштейна»[167]. Общая сумма активов банков, страховых и инвестиционных фондов составляла в 2005 г. 182 млрд швейцарских франков. Одним из важных факторов, способствовавших притоку капитала в банки княжества, являлась наиболее низкая в Европе ставка налога на прирост вкладов — 0,07%.

Банки Лихтенштейна являются своего рода слепком со швейцарской банковской системы, воплощая в своей деятельности многое из того, что было наработано в соседнем государстве. Княжество обрело лавры чуть ли не самого надежного в мире с точки зрения обеспечения юридической защищенности тайны вкладов и коммерческих операций. Анонимность банковских вкладов и их клиентов сохраняется в Лихтенштейне в силу закона о тайне банковских вкладов*. Служащим банка под угрозой тюремного заключения запрещено сообщать фамилии клиентов банка. Если счет открыт на имя лихтенштейнской фирмы, то банк не обязан знать фамилии акционеров или учредителей. Они сообщаются только в случае установления факта преступления. Что является преступным, а что нет, определяется в соответствии с законами княжества. Поэтому фамилии клиентов становятся известными в крайне редких случаях.

---

* Право банков не предоставлять данные о счетах клиентов было зафиксировано еще в Гражданском процессуальном кодексе. В 1988 г. оно было конкретизировано тезисом о невозможности требовать государством от банков предоставления сведений о счетах клиентов. Были отменены так называемые «контрольные сообщения», связанные с проверкой уплаты налогов.

Не только банковский капитал имеет в стране весьма благоприятные условия для прибыльной деятельности. Вступление Лихтенштейна в ЕЭП сделало княжество и весьма выгодным местом развития страхового бизнеса. Многие финансовые группы княжества переключили свои средства на эту стезю. Основываясь на стандартах ЕС, страховой бизнес имеет свободный доступ как на европейский, так и на швейцарский страховые рынки. Очевидна выгода для него и от соблюдения страховой тайны, и от местоположения, и от хорошего владения инвестиционным ноу-хау. В целом же преимуществами Лихтенштейна по сравнению с другими офшорными центрами является не только наличие здесь банков и страховых компаний мирового уровня, не только низкие налоги и тайны вкладов. Государство взяло на себя личную ответственность за благополучие добросовестных фирм; в ином случае нарушители правил лихтенштейнского законодательства несли бы не только материальную, но и юридическую ответственность.

Власти Лихтенштейна, предоставляя иностранному капиталу налоговые льготы, явно выигрывали относительно таких своих соседей, как Германия, Франция и Италия, ибо последние не могли по закону дать иностранным фирмам больше привилегий, чем отечественному капиталу. В княжестве иностранцы не представляли никакой угрозы для местного бизнеса, тем более что, как уже говорилось, абсолютное большинство любителей офшора не открывали своих дел в Лихтенштейне, зато все финансовые операции обязались проводить через местные банки. Для них главным было то, чтобы не платить высокие налоги в собственных странах; это, вполне естественно, наносило ущерб экономике и финансам этих государств. Однако такая ситуация не могла сохраняться бесконечно и рано или поздно Лихтенштейн должен был испытать на себе не только свет, но и тени «офшорного рая».

Еще в конце 90-х годов в западногерманском журнале «Шпигель» появилась статья под весьма символическим заголовком «Сомнительные связи Лихтенштейна». По мнению авторитетного издания, «прекраснейшим из всех оазисов, а для европейцев — у дверей их домов, является княжество Лихтенштейн. Налоги — минимальны, но, прежде всего, нигде в другом месте избегающий уплаты налогов не может быть настолько застрахован от разоблачения, как в Лихтенштейне. Банковская тайна является абсолютной. Имена и числа исчезают в сейфах, которые могут открыть лишь немногие. Маленькая страна является крепостью, в высшей степени безопасным трактом для преследуемых государственной казной «добропорядочных» граждан, и не только их одних»[168].

Статья в «Шпигеле» вызвала бурю возмущения у правящей элиты княжества, посчитавшей, что речь идет о начале массированного наступления на суверенные права государства. Сам Ханс-Адам II — творец налоговой реформы, на которой базировался офшор, — резко возразил критикам: «Если есть налоговые оазисы, то, значит, существуют и налоговые пустыни»[169]. Тем самым монарх недвусмысленно критиковал несправедливую, с его точки зрения, систему налогообложения капиталов на Западе. Князю также не понравилось и то, что был нанесен удар по традиционному реноме благополучного княжества, превращенного пером журналистов в некое сообщество беспринципных дельцов, готовых ради прибыли скрыть преступный характер многих банковских вкладов.

Статья в «Шпигеле», и это хорошо осознали в Лихтенштейне, явилась лишь первым сигналом к началу массированного наступления на «офшорный рай». Страна была бельмом на глазу налоговых служб ЕС, пытавшихся навести порядок как в деле сбора скрываемых от государств-членов налогов местных фирм, так и в вопросе отмывания средств, получаемых преступным путем. В 1998–1999 гг. налоговые службы Евросоюза пытались по-хорошему договориться с Лихтенштейном, дабы положительно решить возникшую проблемную ситуацию. Однако маленькое государство упорно не хотело ничего менять в своей финансовой политике. Наконец, летом 2000 г. терпение Евросоюза иссякло. На саммите ЕС в португальском городе Фейре было объявлено о внесении Лихтенштейна в черный список «сил быстрого реагирования в финансовой сфере», созданный ЕС еще в 1998 г. Этот акт угрожал княжеству замораживанием банковских счетов, повышенным вниманием к клиентам лихтенштейнских банков, раскрытием для ревизоров денежных маршрутов. По существу, подобными мерами мог быть поставлен крест на системе национальной банковской тайны при угрозе краха всей финансовой деятельности иностранцев в Лихтенштейне. Отметим, что меры ЕС нашли поддержку у Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), членом которой было княжество в Альпах.

И все же на первом этапе «войны с офшорами» Лихтенштейн не стал ее жертвой. Уже в октябре 2000 г. Международная организация по борьбе с «отмыванием» денег (FATF) заявила об исключении Лихтенштейна из «черного списка», ибо он, как и некоторые другие отступники, достигли «значительного прогресса в улучшении контроля за банковской деятельностью». В то же время Лихтенштейн не выпал из поля зрения контролирующих органов[170]. Но и в целом «война с офшорами» не удалась, ибо США показали свою незаинтересованность портить от-

ношения с государствами, в банках которых было немало долларов американских фирм. Кроме того, налоговые кары могли привести к повышению налогов в самих США, что не вписывалось во внутриполитическую стратегию президента Дж. Буша. В целом Лихтенштейн получил временную передышку для борьбы с отмыванием денег через вклады в банки страны, о чем с гордостью заявил Ханс-Адам II в одной из своих речей в августе 2001 г.: «Несмотря на нападки на финансовые позиции Лихтенштейна, княжество во внешнеполитическом отношении стоит так крепко, как никогда в своей истории»[171].

Однако Лихтенштейн вынужден был кое в чем уступить давлению извне. Правительство учредило специальное ведомство для борьбы с отмыванием денег через вклады в банки страны. Кроме того, Лихтенштейн подписал ряд соглашений с государствами, граждане которых являлись крупными вкладчиками, о совместном расследовании криминальных источников пополнения банковских счетов. В июле 2000 г. Лихтенштейнская ассоциация банков, объединяющая крупнейшие банки, зарегистрированные в стране, приняла решение не держать анонимные банковские счета и потребовала, чтобы траст-агенты и адвокаты раскрыли личности своих клиентов. Ассоциация считала, что применение указанного правила станет важным профилактическим средством против «отмывания» денег. В то же время было очевидно, что введение упомянутых мер зависело от доброй воли финансовых посредников, через которых осуществлялись анонимные операции.

Новый раунд «войны с офшорами» начался с решения ЕС, согласно которому с начала 2004 г. доходы с капиталов, в какой бы из стран ЕС они ни были помещены, должны быть известны налоговым органам государств, резидентами которых являются собственники капитала. С учетом членства Лихтенштейна в ЕЭП и переговоров Швейцарии с ЕС по «билатеральным» соглашениям обе страны были главным объектом внимания и новых директив Евросоюза. Министры финансов ЕС предложили на выбор одну из двух приемлемых для Союза моделей:

1. Обязать свои банки передавать информацию о помещении в них капиталов, зарегистрированных фирмах, принадлежащих резидентам ЕС, и об их доходах налоговым органам стран происхождения капитала.

2. Ничего не сообщать о капиталах и доходах юридических и физических лиц объединенной Европы, но взимать с их доходов налог, который будет повышаться год от года, до предела в 35%. Четверть собранных сумм достаются налоговым органам стран размещения

иностранного европейского капитала, остальное будет переведено в бюджет стран происхождения.

Лихтенштейн, как и Швейцария, вынужден был принять вторую модель, ибо она гарантировала сохранение банковской тайны как основы финансового благополучия страны. Хотя финансовые потери были ощутимы, тем не менее новые правила не распространялись на многих неевропейских клиентов лихтенштейнских банков. Кроме того, у банков княжества оставалась возможность стать посредниками в других офшорных зонах, до которых не дотянулись руки ЕС, — в Сингапуре, на Багамских и Бермудских островах.

Очередной этап скандальных ситуаций, связанных с уклонением богатых европейцев от национального налогообложения в офшорной зоне Лихтенштейна, начался в феврале 2008 г. Прокуратура ФРГ возбудила ряд уголовных дел против высокопоставленных чиновников Германии, укрывавших свои доходы в одном из крупнейших банков княжества — ЛГТ, владельцами которого, как уже говорилось, являются князья Лихтенштейна. При этом данные о соответствующих немецких физических лицах были получены путем подкупа одного из клерков ЛГТ, который и сообщил германским властям о соответствующих вкладчиках. Речь шла о примерно 500 физических лицах — клиентов дочернего банка ЛГТ — Тройханд АГ. Правительство Германии потребовало от Лихтенштейна подписать двусторонний договор о прозрачности банковских вкладов и об отмене лихтенштейнских законов, позволяющих гражданам Евросоюза открывать в княжестве анонимные вклады. Со своей стороны, власти Лихтенштейна обвинили Германию в проведении юридически незаконной операции, нарушившей суверенитет княжества, и во вмешательстве во внутренние дела, частью которых является система банковской тайны. Между тем аналогичные претензии к Лихтенштейну предъявили также Великобритания, Франция и Нидерланды, а руководство Евросоюза вновь подняло вопрос о борьбе с офшорами в европейском и международном масштабе.

Свою лепту в критику Лихтенштейна на новой фазе борьбы с офшорными зонами внес и Совет Европы. В начале марта 2008 г. он опубликовал очередной доклад группы экспертов MONEYVAL[172], где были сфокусированы наиболее очевидные нарушения княжеством в сфере отмывания финансовых средств. В частности, в докладе констатировалось, что меры, принимаемые в Лихтенштейне по контролю за действиями финансовоориентированных юридических и физических лиц, являются абсолютно недостаточными. В последние годы

в этой стране состоялось лишь два процесса по отмыванию средств, а осужденных по данным делам не было вообще. Эта ситуация, по мнению экспертов Совета Европы, коренится в несовершенстве соответствующих статей законодательства, что позволяет банковской системе Лихтенштейна произвольно толковать проблему отмывания. Был сделан и весьма серьезный упрек в адрес лихтенштейнской юстиции, не оказывающей необходимого содействия тем странам, юридические и физические лица которых подозреваются в незаконных финансовых операциях.

Новые испытания ожидали банки Лихтенштейна в конце 2008 — начале 2009 г. в связи с массированным наступлением ряда стран Запада на офшорные зоны. В марте 2009 г. страна оказалась в «сером списке» ОЭСР, что вынудило ее руководителей вслед за Швейцарией признать возможность частичного раскрытия банковской тайны. Правда, в данном вопросе княжество, как и другие «офшорные» страны, готовы раскрыть имена только тех вкладчиков, которым предъявлены обоснованные налоговые претензии. В марте 2009 г. и наследный принц Алоис, и премьер-министр К. Чучер заявили о необходимости принятия нового налогового законодательства, смягчавшего бы принцип «банковской тайны». Власти готовы делиться с заинтересованными сторонами и информацией о банковских вкладах в формате «новых отношений» с ЕС и ОЭСР. Однако только время покажет, насколько реальны эти шаги, способствующие понижению доходных статей бюджета страны.

* * *

В целом положение Лихтенштейна в современной Европе достаточно противоречиво. С одной стороны, его фактически существующий нейтралитет — не помеха, а подспорье в создании системы европейской безопасности. Не находится вне модели демократического развития континента и его властная система, где монарх является реальным политическим игроком в условиях не слишком динамичной малопартийной системы. С другой стороны, исторически сложившаяся банковско-финансовая система страны, вполне соответствующая неписанным законам глобализации, все больше вступает в противоречие как с концептуальными основами евроинтеграции, так и с законодательством других европейских государств.

На Лихтенштейн, как, впрочем, и на его ближайших соседей — Австрию и Швейцарию, в значительной мере влияет геополитический фактор: государство находится в самом центре Европы. Страте-

гический перекресток Старого Света сформировал своего рода центристскую модель в политике, экономике, международных отношениях. Его составные части — нейтралитет как вектор мирного преломления интересов Запада и Востока, дающий немалый шанс для посредничества в процессе решения и континентальных, и глобальных проблем; социально-ориентированная рыночная экономика, отвечающая, естественно, в разной степени интересам как работодателей, так и работополучателей; система политической демократии, построенная на партнерстве партий истеблишмента с важными элементами референдарного процесса. Все это делает альпийские государства заметным звеном на пространстве Европы. Их потенциальный вклад в европейское благополучие несравненно более значим, чем размеры и численность населения рассмотренных нами стран.

РАЗДЕЛ II

СТРАНЫ БЕНИЛЮКС

Аббревиатура Бенилюкс — словосочетание из первых букв названий трех государств — Бельгии, Нидерландов и Люксембурга возникла в политическом лексиконе в 40-е годы прошлого века. В 1943–1944 гг. на последнем этапе Второй мировой войны, когда на территории вышеупомянутых стран еще шли сражения англо-американских войск с гитлеровским вермахтом, их лидеры, находившиеся в эмиграции, договорились о послевоенном сотрудничестве в сфере торгово-таможенных отношений. В 1947 г. было подписано соответствующее соглашение, вступившее в силу с 1948 г. Оно, по существу, положило начало процессу европейской интеграции, мотором которого были долгие годы страны Бенилюкс. Выгодное географическое положение как перекрестка европейских торговых путей и коммуникаций, сложившееся еще задолго до образования Бенилюкса, делало эти страны естественным центром хозяйственной жизни Западной Европы.

Бенилюкс был не только некой экономико-географической общностью стран-соседей. Налицо и общность историческая, ибо Бельгия и Люксембург входили в первой трети XIX века в единое Нидерландское королевство, получив самостоятельность — Бельгия — в 1830 г., а Люксембург в 1841 г. Монархические династии трех стран и поныне тесно связаны не только дружескими, но и семейными отношениями. Бельгия и Нидерланды в 1940–1950-е годы утратили статус колониальных держав. Все три государства, несмотря на провозглашенный ими нейтралитет, стали в период двух мировых войн XX века жертвами германской агрессии. Схожесть исторической судьбы естественным образом стимулировала тройку к вхождению в военно-политические и экономические союзы Запада.

Вполне естественно, что общность в политическом, социально-экономическом, духовном развитии государств региона Бенилюкс не означает их единообразия. Каждая из стран имеет свои отличительные особенности, свой комплекс проблем, на решение которых накладывают отпечаток как национальная специфика, так и восприятие ими динамики современного мира.

Часть IV. ДВУХСПОЛОВИННАЯ БЕЛЬГИЯ

Десятимиллионное по числу жителей королевство стало в послевоенный период своеобразным центром европейского политического процесса. К его богатому колониальному прошлому (Бельгийское Конго) и вкладу в промышленное развитие европейского континента в середине — конце XIX в. (Бельгию нередко называли «маленькой мастерской мира») во второй половине XX в. добавилась и особая функция в деле строительства объединенной Европы. Сегодня Брюссель — это не только столица Бельгии, но и штаб-квартира НАТО, местонахождение практически всех институтов и руководящих органов Европейского союза. Не случайно, что функционеров ЕС именуют не иначе как «брюссельскими чиновниками». Если к этому добавить, что в бельгийской столице имеют свои штаб-квартиры ведущие не только европейские, но и международные промышленные и финансовые корпорации, множество неправительственных организаций, то определение Бельгии как центра европейской политики не будет слишком большим преувеличением.

Но и проблемы собственно бельгийской общественной, социально-экономической и политической жизни можно, в известном смысле, назвать общеконтинентальными. Из «маленькой мастерской мира» во второй половине XIX в. она превратилась сегодня в некую «опытную лабораторию» Евросоюза. Прежде всего, это относится к проблематике федерализации Бельгии, весьма конфликтного сосуществования в ней двух этнолингвистических общин — валлонов и фламандцев — проблеме, которая, вполне возможно, станет оселком апробации всего многослойного механизма взаимосвязи централистских и региональных устремлений европейцев.

Глава 10. Государство: от унитаризма к федеративности

10.1. Этапы реформирования

Современная Бельгия является государством, жители которого используют самоидентификацию «бельгийцы» лишь как вторичный признак своего гражданства. Около 60% населения страны принадлежат к фламандской этнолингвистической группе, почти 30% называют себя валлонами, 10% бельгийцев относят себя к натурализовавшимся эмигрантам, в основном франкоязычным, а один процент — немецкоговорящее меньшинство. Господствуют две языковые группы — нидерландоязычные «северяне» и франкоязычные «южане». На французском языке говорят и 80% жителей географически находящейся во Фландрии столицы страны Брюсселя. Территориально Валлония больше Фландрии (55,2% территории Бельгии против 44,3%). Конфликтные взаимоотношения «северян» и «южан» сложились на протяжении всего, берущего свое начало с 1830 г. существования независимого бельгийского государства. Не проследив эволюции этого конфликта, трудно понять его историю в XX веке и его перспективы в веке нынешнем.

Толчок отделению Бельгии в 1830 г. от Нидерландов дала Июльская революция того же года во Франции. Власть нидерландского монарха Вильгельма I была свергнута, и на престол взошел один из саксен-кобургских князей — Леопольд I. Созванный в 1830 — начале 1831 г. бельгийский национальный конгресс подготовил Основной закон нового государства — Конституцию. Этот документ 1831 г. более 150 лет являлся законодательной основой Бельгии, хотя, как будет сказано ниже, он неоднократно подвергался отнюдь не чисто редакционным изменениям и дополнениям. То обстоятельство, что главной движущей силой бельгийской революции явилась валлонская буржуазия, не отождествлявшая себя с революционным классом, но, безусловно, вдохновлявшаяся французским примером, во многом определило изначальную этнолингвистическую ориентацию молодого государства. Нидерландоязычные фламандцы, хотя и составляли численное большинство населения, однако политически были гораздо менее активны в период революционных преобразований. Они не воспрепятствовали включению Фландрии в новое государство, не выразили вначале каких-либо возражений против валлонизации всей Бельгии.

Конституция 1831 г. определила Бельгию в качестве унитарного государства, объединившего два народа, имевших не только собственный язык, но и собственную, весьма отличную друг от друга, историю. Однако уже изначально приоритет франкоязычных валлонов был заявлен достаточно откровенно, а главное — французский стал языком государственным, фламандский же — разговорным на территории Фландрии, применимым лишь в системе начального школьного обучения. Впрочем, уже вскоре фламандская буржуазия, также вынужденная использовать в политических и деловых отношениях французский язык, осознала, что ущемление лингвистической особости населения Фландрии может отрицательно сказаться на самобытном характере этой части бельгийского государства. В 1847 г. возникло фламандское культурное движение, требовавшее равенства фламандского и французского языков. Лишь полвека спустя фламандцам удалось законодательно добиться принципа двуязычия, правда, не распространявшегося на государственные институты. Правительство стало публиковать и на фламандском языке тексты законов, надписи на почтовых и гербовых марках; денежные банкноты и монеты также стали двуязычными.

Движение фламандцев за языковое равенство не было связано вначале с факторами социально-экономического свойства. Валлонский франкоязычный юг был на протяжении первых ста с лишним лет истории Бельгии мотором ее индустриального развития (угледобыча, металлургия, железные дороги, станкостроение, военная промышленность), политической активности местных элит. Фландрия же долгие годы сохраняла свой сельскохозяйственный профиль. Соответственным образом процесс политизации населения здесь был менее заметен, чем у валлонов. Свою роль играла и католическая церковь, тесно связанная с франкоязычным королевским двором, призывавшая фламандцев покорно ждать монаршей милости, а не бунтовать против властей.

Между тем верховенство французского языка вступало на рубеже XIX–XX вв. в противоречие с задачами нового этапа промышленной революции на Западе. Повышению образовательного уровня фламандцев препятствовало то, что преподавание в средних и высших учебных заведениях страны осуществлялось только на французском языке. Незнание его закрывало доступ фламандской молодежи к восхождению по профессиональной лестнице. С другой стороны, языковой фактор облегчал получение руководящих постов и должностей во Фландрии валлонам. Это создавало у фламандцев комплекс «чужаков» на собственной земле, тормозило формирование фламандской

интеллигенции, специалистов высшего и среднего звена, управленческих кадров, столь необходимых для развивавшейся экономики. Явный перекос в сторону валлонов имел место и в армии, где они занимали командные посты; фламандцы в основном составляли рядовой состав. Недовольство такой несправедливостью усилилось в начале XX в., когда демографическая ситуация стала постепенно меняться, и фламандцы составили уже не относительное, а абсолютное большинство среди бельгийских граждан.

Масла в огонь разраставшегося конфликта между фламандцами и валлонами добавила Первая мировая война, когда население Фландрии в целом поддержало оккупацию Бельгии Германией, причем фламандская политическая элита явно рассчитывала в случае победы Германии получить независимость от валлонской власти. Отметим, что картина повторилась и в годы Второй мировой войны. Движение Сопротивления нацистам было отмечено лишь в Валлонии, а фламандская часть Бельгии либо была пассивна к оккупантам, либо сотрудничала с ними. Добавим, что сегодня исторический факт прогерманских настроений фламандцев нет-нет да и используется в политических спорах валлонов против фламандского сепаратизма.

1920–1930-е годы лишь усилили напряженность в валлоно-фламандских отношениях. Власти понимали необходимость, в разумных пределах, реформирования односторонне проваллонской структуры общественных связей. Не меняя ничего в области языка и культуры в Конституции 1831 г. (хотя конституционные поправки 1893 г. и 1921 г. усилили роль фламандского населения в политической жизни страны), власти приняли законодательные акты, отрегулировавшие вопрос использования нидерландского языка в административной, судопроизводственной, а отчасти и образовательной системе Фландрии. С учетом прогерманских настроений у фламандских военных в годы Первой мировой войны нидерландский язык обрел равноправие с французским в армейской среде. Были намечены и другие шаги по реформированию языкового неравенства в Бельгии, но мировой экономический кризис конца 20-х — начала 30-х годов XX в., нанесший серьезный урон национальной экономике, общая обстановка в Европе, связанная с ее частичной фашизацией, и последующие годы Второй мировой войны как бы отодвинули «фламандский вопрос» на задний план.

Однако для бельгийского общества он не был снят с повестки дня. Новый этап борьбы фламандцев за укрепление их позиций в государственной и общественной системе Бельгии был теснейшим образом

связан с экономическим развитием страны. Бурно развивавшаяся после окончания Второй мировой войны научно-техническая революция решающим образом сместила акценты в перемещении основного промышленного потенциала с валлонского Юга на фламандский Север и в брюссельский регион. Кризис валлонской горнодобывающей промышленности превратил франкоязычный регион в зону депрессивной экономики. Наоборот, в некогда сельскохозяйственной Фландрии бурно развивались современные отрасли промышленности, чему во многом способствовало ее транспортно-географическое положение — близость портов вывоза и ввоза сырья и готовой продукции. На территории Фландрии находился и брюссельский регион, а вокруг столицы шло интенсивное развитие новейших отраслей промышленности. Демография также менялась в пользу Фландрии, численность жителей которой относительно Валлонии постоянно возрастала.

Тем не менее многие фламандцы продолжали чувствовать себя людьми второго сорта в стране, где они не только численно преобладали, но в 60-е годы достигли более высокого уровня благосостояния по сравнению с валлонами. В 1966 г. впервые в истории страны во Фландрии величина национального дохода на душу населения оказалась выше, чем в Валлонии[173]. Их не устраивало также то, что родной язык жителя Фландрии назывался фламандским, т. е. являлся как бы диалектом нидерландского языка. Между тем уже в первой половине XX в. язык жителей Фландрии, по существу, в плане литературных норм совпадал с классическим нидерландским. В 1973 г. Фламандский совет по культуре принял решение об официальной дефиниции языка жителей Фландрии как нидерландского.

Вопрос о языках стал основным в начавшейся еще в 60-е годы регионально-лингвистической реформе Бельгии. В конце 1962 — начале 1963 г. принят Закон о фиксации лингвистических границ между франкоязычной и фламандской частями Бельгии. Была сделана попытка сведения воедино региональных и лингвистических границ, применения региональных языков в деятельности администрации и в системе образования. Тем самым языки фламандцев и валлонов были полностью уравнены в правах, становились в одинаковой степени государственными. Позже государственным стал и немецкий язык, на котором говорил 1% населения Бельгии в небольшом районе Ойпен-Мальмеди. Отметим, что лингворегионализация Бельгии при всей своей прогрессивности и приближению к реалиям нового времени имела определенные издержки. В ряде пограничных между Севером и Югом двуязычных районах была изменена терри-

ториальная принадлежность. Так, район Фурона с большинством франкоязычного населения оказался во Фландрии, а фламандский район Мускрон-Вамин — в Валлонии. Эти, на первый взгляд, незначительные коррективы в административно-территориальном делении таили в себе зерно крупных, по бельгийским меркам, политических конфликтов. Впрочем, и в 60-е годы конфликты на этнолингвистической почве не ослабли. Наиболее яркий из них — раздел университета г. Лувен в 1967 г., когда его франкоязычная часть под давлением студентов-фламандцев была вынуждена переехать на территорию Валлонии.

В 60-е годы в этнолингвистическом конфликте Бельгии возникла и другая проблема, связанная со статусом Брюсселя, в котором проживали в основном франкоговорящие жители, но географически относившегося к Фландрии. Здесь главной движущей силой реформирования стала Валлония, поднявшая вопрос о придании Брюсселю статуса самостоятельного субъекта государственного устройства Бельгии. С учетом этого обстоятельства на повестку дня все более выдвигался вопрос о федерализации Бельгии, об изменении ее изначально прописанных в Конституции 1831 г. унитаристских основ. Стремление валлонцев к федерализму имело и очевидные социально-экономические интересы, ибо южане хотели законодательным образом изменить негативно складывавшуюся хозяйственную ситуацию своего региона. Они небезосновательно опасались роста политического и культурного влияния Фландрии в условиях изменившегося экономического баланса между регионами.

Естественным следствием Закона о лингвистических границах стал переход регионального конфликта к его новой фазе — борьбе за обновление конституционных основ. И таковые были осуществлены в 1970 г., причем консенсус был достигнут между основными политическими силами Бельгии — социалистами, демохристианами, либералами — при активном участии королевского двора. Все они, хотя и в разной степени, были заинтересованы в сохранении государственной целостности Бельгии, ставшей к тому времени благодаря Брюсселю одним из центров европейской политической жизни.

Конституционные поправки 1970 г. заменяли унитарную государственно-административную структуру на общинно-региональную. Бельгия стала страной, состоящей из трех этнолингвистических общин: франкоязычной (Валлония и франкофоны Брюсселя), нидерландоязычной (Фландрия и нидерландоязычные брюсселъцы) и гер-

маноязычной. Все три языка признавались государственными. Другим конституционным новшеством стала регионализация страны по географическому признаку. Самостоятельными регионами стали Валлония, Фландрия и Брюссель. Обновленная Конституция предоставила весьма широкие права общинам, особенно в вопросах языка и культуры, вплоть до права заключать международные соглашения по данным вопросам. В столичном округе Брюссель были созданы два культурных совета — соответственно франко- и нидерландоязычные.

Менее заметными были федералистские коррективы в сфере наделения регионов правами экономических субъектов. С одной стороны, в Валлонии и Фландрии были сформированы органы местного самоуправления, экономико-региональные советы и общества регионального развития. С 1974 г. в трех субъектах федерации были даже созданы региональные министерские комитеты. На практике же их функции ограничивались сферой информации и консультированием Центра. Традиционные унитарные принципы сохраняли свое значение. Относительно Брюсселя управление его экономикой было делегировано администрации провинции Брабант, на территории которой столица и находилась.

Реальным следствием создания новых общинных и региональных органов явилось резкое разрастание чиновничьего аппарата, что вызвало недовольство в кругах бельгийской общественности. В целом же, даже пересмотрев ряд устаревших положений Конституции 1831 г., власти не сумели полностью реализовать записанное в новом ее тексте. В этом прослеживался определенный умысел, ибо радикальная децентрализация автоматически уменьшала роль Центра. Начальные шаги по обновлению традиционной государственной структуры определялись желанием «верхов» сбить градус трений региональных политических группировок — фламандцев и валлонов. В чем-то этот курс оправдал себя, хотя дальнейшее реформирование также было неотвратимо. Промежуточным этапом на этом пути стал Эгмонтский пакт 1977 г., определивший шкалу приоритетов при принятии политических решений «государство — культурное сообщество — регион — коммуна»». Два года спустя в Стейфенбергском соглашении были уточнены параметры региональных преференций. Однако все эти соглашения остались на бумаге, так как не нашли поддержки большинства депутатов в парламенте.

Новый этап пересмотра ряда конституционных положений произошел в 1980 г. После длительной процедуры согласований парламент страны принял ряд новых формулировочных статей Конституту-

ции. Они касались, прежде всего, расширения прав общин и регионов, реализации регионального статуса Брюсселя, модификации системы законодательной власти. В соответствии с новациями конституционного текста в стране создавались фламандские и валлонские законодательные ассамблеи, органы региональной исполнительной власти (правительства), названные Исполнительными комитетами. Учрежденные ранее культурные советы в общинах были преобразованы в Советы общин, составленных по лингвистическому принципу. С появлением этих новых ветвей власти продвинулась вперед проблема децентрализации, причем без видимого ущерба для функций власти центральной. Последняя сохранила за собой проведение внешней, оборонной, финансовой политики, контоль за социальной сферой, общее руководство системой образования, решение вопросов занятости, контроль за основными отраслями экономики. Однако в процессе второго пересмотра Конституции не была решена проблема регионального статуса Брюсселя. Ничего не было прояснено и в вопросе о статусе двуязычных пограничных районов. Актуальность его стала очевидна уже в 1981 г., когда в Фуроне произошли столкновения на регионально-лингвистической почве.

Третий этап реформы Конституции начался в 1988 г. Регионам и общинам были предоставлены новые компетенции, в частности, расширены полномочия в экономической сфере. К функциям территориального управления были отнесены вопросы энергоснабжения, проведения общественных работ, охраны окружающей среды, руководства транспортом, жилищным строительством, вопросами занятости. Расширились полномочия общин, которые получили от Центра ряд прав в вопросах образования, спорта, туризма. В исполнительных органах власти вводилось обязательное пропорциональное представительство лингвистических групп.

Чрезвычайно важным моментом новаций 1988 г. было определение особого статуса двуязычных пограничных районов. Бургомистры обязаны были владеть двумя языками (французским и нидерландским). Возможные конфликтные ситуации должна была решать специальная коллегия губернаторов. Важным было и то, что данные положения распространялись и на шесть периферийных районов Брюсселя.

В следующем 1989 г. был совершен важный прорыв в процессе институционализации Брюсселя. Столица получила права региона, то есть экономического территориального субъекта. Создавались региональный Совет и региональная исполнительная власть. Брюсселю приданы также права агломерации (округа) и общины. Наличие в столице двух языковых общин предусматривало право каждой прини-

мать решения, касающиеся собственной лингвистической группы. Однако обе они подчинялись единой общинной комиссии, становившейся автономным политическим органом.

В 1992–1993 гг. в текст Конституции был внесен ряд поправок, касавшихся формирования органов законодательной и исполнительной власти. Окончательно новая редакция Конституции была обнародована в начале 1993 г. В июле 1993 г. ее одобрили обе палаты парламента, а в феврале 1994 г. свою подпись под текстом новой Конституции поставил король Альберт II. Ее первые пять статей имеют непосредственное отношение к решению занявшего десятилетия спора между фламандской и валлонской общинами. Статья I обозначила Бельгию как федеративное государство, состоящее из сообществ и регионов. Статья IV определяла лингвистический характер регионов, причем особо выделен двуязычный Брюссельский столичный регион (БСР). В этой же статье важным представляется положение, согласно которому границы лингвистических регионов могут быть изменены или уточнены лишь законом, принятым при абсолютном консенсусе всех заинтересованных сторон. Способ разрешения возможных территориальных конфликтов также исключительно законодательный.

Более того, статья V предполагает переподчинение конфликтных территорий непосредственно федеральной исполнительной власти, определив для них особый статус. Обращает на себя внимание статья XXX, смысл которой в том, что граждане сами вправе решать, каким языком им пользоваться. Регулирование этого процесса сверху относится лишь к институтам государственной власти и судопроизводства. Конституция достаточно подробно фиксирует права и обязанности Сообществ, общин, регионов, сферу их компетенции и т. д.[174]

Следует обратить внимание на то, что с принятием новой редакции бельгийской Конституции проблема перетягивания каната между Центром и регионами не была снята с повестки дня. Одно из последних свидетельств этого — Соглашение о межрегиональном сотрудничестве, заключенное между федеральным правительством с одной стороны, и Фландрией, Валлонией и Брюсселем — с другой, вступившее в силу с 1 января 2002 г. Согласно этому соглашению регионы получили полную самостоятельность в сфере внешней торговли, оставив Центру лишь право получения от них информации по данному вопросу. Полицейская служба, ранее централизованная, стала подчиняться и региональным властям. Очень важными с экономической точки зрения стали договоренности о передаче регионам

полномочий по сбору налогов с физических лиц, регулирование данного процесса в соответствии с экономическим положением того или иного региона. Регионы также получили возможность дополнительного финансирования из федеральных фондов. К регионам практически перешли все полномочия в сфере сельскохозяйственной политики. Наконец, чрезвычайно важное значение имело соглашение о регионализации провинциального и коммунального законодательства. В компетенцию регионов вошли организация функционирования коммунальных и провинциальных органов, изменение или исправление границ общин (за исключением общин, пользующихся особым статусом — двуязычных), проведение выборов в местные органы самоуправления.

Таким образом, революционный, по своей сути, процесс обновления основ бельгийской государственности продолжается. Это, однако, не отменяет того очевидного факта, что новая редакция бельгийской Конституции завершила важный этап реформирования общественно-политических отношений в стране, создала более благоприятные, чем раньше, условия сосуществования двух этнолингвистических общин. В то же время реформирование законодательной базы для поддержания целостности Бельгии еще не снимает в практической плоскости остроту самой проблемы. В стране сохраняли свое влияние силы, стремившиеся сделать Бельгию конфедеративным государством, наделенным лишь малой толикой функций центральной власти. Были и те, кто вообще заявлял о реальности государственного раздела территории между Фландрией и Валлонией. И здесь решающее слово должно было принадлежать институтам государства, наделенным законодательными и исполнительными функциями. А их реформирование также стало одной из сторон перманентного конституционного процесса в Бельгии последней трети XX века.

10.2. Монархия: власть или ее символ?

Современная история Европы свидетельствует, что в процессе сохранения и совершенствования федеративного характера целого ряда стран важную роль играет первое лицо государства. За исключением Швейцарии, где федерализм сам по себе является скрепой государственности, в других регионах Старого Света регулирование федеративности стало в конце XX века уделом, прежде всего, института президентства. Примеры бывшего СССР, СФРЮ и отчасти Чехословакии свидетельствовали, что политически ангажированные первые лица

государства не смогли сохранить их ранее сложившуюся федеративную структуру. С другой стороны, королевская власть в таких проблемных, с точки зрения территориальных споров, странах, как Великобритания и Испания, в целом справляется с нелегкой ролью арбитра, озабоченного сохранением целостности своих стран. К их числу относится и Бельгия, где король исторически играет роль не просто пассивного примирителя конфликта двух общин — валлонов и фламандцев, но и воздействует на процесс их сосуществования в едином государстве.

Контролировать перманентный конфликт в стране двух национальных культур отчасти помогает то, что саксен-кобургская династия восходит своими корнями, как уже говорилось, к древнему немецкому княжескому роду, воспринявшему в период становления бельгийской государственности язык и культуру валлонов. Последнее обстоятельство вынуждало бельгийских королей к более взвешенному подходу к нуждам фламандской части страны в процессе исторического развития Бельгии, дабы быть общепризнанными монархами всех бельгийцев. Правда, давалось это нелегко, и лишь Короли послевоенного периода — Бодуэн (1951–1993) и нынешний монарх Альберт II — владеют в равной степени и французским, и нидерландским языками. Представляется, что этот билингвизм, возможность разговаривать со всеми бельгийцами на их языках, способствуют признанию монархов лидерами всех граждан — и на юге, и на севере Бельгии.

Для абсолютного большинства бельгийцев очевидно, что не политики, а именно Король является гарантом сохранения бельгийской государственности в ее нынешнем виде. Между тем окончание Второй мировой войны и восстановление независимости Бельгии отнюдь не означали автоматического восстановления монархии. Бельгийцы с явным недоверием отнеслись к роли тогдашнего монарха — Леопольда III в период гитлеровской оккупации, заподозренного в пассивном коллаборационизме. В результате Король оставил престол на своего малолетнего сына Бодуэна, и в 1945–1950 гг. регентом стал брат Леопольда III принц Шарль. Лишь всенародный референдум 1950 г. восстановил на престоле саксен-кобургскую династию. Отметим, что тогда большинство валлонов (58%) высказались за переход к республиканскому строю и лишь голосами населения Фландрии (72%) монархия была сохранена.

Бельгийцы не пожалели о своем выборе. Правление Бодуэна совпало и с экономическими достижениями страны, и с усилением ее международного престижа. Король показал себя умелым политиком, нередко личным авторитетом гасившим страсти, разгоравшиеся меж-

ду лидерами двух общин. В целом ряде случаев Бодуэн проявлял и политическую мудрость. Так, в 1990 г., когда парламент страны после довольно жесткого конфликта с католической церковью принял закон, разрешивший аборты, король, дабы не вступать в конфликт с религиозными кругами, попросил парламент освободить его на один день от исполнения своих обязанностей, чтобы не визировать скандальный закон. Парламент, ссылаясь на статью LXXXII тогдашнего текста Конституции, удовлетворил просьбу монарха, и закон был принят без его визы. К концу своего жизненного пути именно Бодуэн представлялся хранителем бельгийской государственности. Вот что говорилось об этом в «Докладе Куденберга», подготовленном бельгийскими политологами в 1987 г.: «Монархия является неоспоримым фактором единства — не столько как институт, сколько благодаря личности монарха... Его приверженность общему долгу... его компетентность... и его харизма представляют неожиданную удачу для страны»[175].

Нынешний Король Альберт II — брат Бодуэна, у которого не было детей, взошел на трон в период принятия новой редакции бельгийской Конституции. Следовательно, ему отводилась роль ее гаранта, с которой он успешно справляется. Одной из форм общения с гражданами страны являются его традиционные рождественские обращения, где монарх делает акценты на наиболее значимых для бельгийцев событиях. Так, в канун Рождества 2006 г. он высказал свое мнение по поводу роста сепаратистских настроений в стране. Полагая, что лишь меньшинство бельгийцев готово отказаться от единого государства, он поддержал тенденцию к усилению федерализма, большей самостоятельности регионов и лингвистических сообществ.

Очевидно, что подавляющая часть бельгийцев согласна с имеющей место формой государственной власти. Свидетельство этому — опрос общественного мнения Бельгии по поводу государственного устройства страны, проведенный социологами в апреле 2002 г. Отметим, что подобный замер общественного мнения — единственный в начале XXI в., и поэтому его результаты могут считаться достаточно репрезентативными. 71% опрошенных бельгийцев высказались за сохранение монархии, при этом в подверженной влиянию сепаратизма Фландрии процент был лишь чуть ниже — 69%. 49% фламандцев высказались за сохранение нынешних полномочий Короля, а 16% потребовали их расширения. Об авторитете нынешнего монарха свидетельствовало и то, что 60% опрошенных по всей Бельгии желали сохранения престарелого Альберта II на престоле и лишь четверть опрошенных приветствовали досрочную передачу власти наследнику трона принцу Филиппу. Отметим и то, что наиболее распространены промонархические наст-

роения (около 90%) у пожилых (старше 65 лет) людей, а республиканцами себя считают 30% бельгийской молодежи[176].

Следует обратить внимание и на то, что видению монарха как оплота государственной власти не мешает и столь распространенная в Бельгии, как, впрочем, и в других королевских семьях Европы, нескончаемая череда скандалов, связанная с личной жизнью монархического клана. В последнее время в центре этих скандалов второй сын Альберта II — принц Лоран, который теоретически (в случае смерти Филиппа) может стать Королем бельгийцев. Ему вменяют не только превышение скорости во время езды по дорогам Бельгии, что является нарушением правил дорожного движения, но и пассивное участие в деле о мошенничестве в военно-морском ведомстве страны. Средства из этого ведомства в обход закона были выделены Лорану — офицеру ВМС на обустройство его виллы. По информации бельгийских СМИ, речь шла о сумме порядка 400 тыс. евро. Отметим, что вся королевская семья находится на содержании государственной казны, которая в 2005 г. выделила на нее около 14,5 млн долларов[177].

Бельгийцы интересуются делами королевской семьи отнюдь не из праздного любопытства. Им далеко небезразличен моральный облик тех, кто может занять в обозримом будущем трон, тем более что Конституция дает на этот счет достаточно сложное толкование. Например, в статье LXXXV говорится, что Король может лишить наследника прав на престол, если тот женится без королевского согласия. Впрочем, Король может простить «отступника», но при согласии на это обеих палат парламента. Отметим, что в одной из палат — Сенате заседают согласно Конституции дети Короля, либо в случае их отсутствия родственники по королевской линии, причем после 21 года они обладают правом голоса (статья LXXII). Таким образом, теоретически они могут сыграть решающую роль в деле престолонаследия. Существенной подвижкой в этом вопросе стало внесение в 1991 г. в Конституцию поправки, согласно которой королевские функции могут быть переданы и женщинам из монархического круга Бельгии.

Хотя в бельгийской Конституции достаточно подробно прописаны все обстоятельства, связанные с деятельностью и функциями монарха, однако ни в одном случае он не выделяется особо в совокупной системе власти. Более того, сам раздел «О власти» является лишь третьим по счету в тексте Основного закона, которому предшествуют разделы «О бельгийской федерации, ее составных частях и территории» и «О бельгийцах и их правах». Тем самым очевидны национальные приоритеты Конституции, при которых власть, в том числе и Король, являются производными от государства и его граждан. Более того, как

записано в статье XXXIII, «все власти исходят от нации». Таким образом, Король является «первым среди равных», осуществляя исполнительную власть в пределах, определенных Конституцией.

Фактически же эта власть, как и принято в конституционных монархиях, осуществляется правительством, однако во всех случаях стороны равны в своих функциях: Король не может издать ни один акт, если он не контрассигнован членами кабинета министров. Со своей стороны, все правительственные распоряжения должны иметь королевскую визу. В статье CVIII особо оговорено, что Король «ни в коей мере не правомочен ни приостанавливать сами законы, ни освобождать от их исполнения»[178]. Таким образом, в Бельгии утверждается верховенство закона как высшего принципа политической власти. Говоря о роли Короля в системе исполнительной власти, отметим и его специфические функции в процессе формирования правительства. Он играет роль контролера в состязательном процессе политических партий. Находясь как бы за кулисами политической борьбы, но внимательно следя за ее ходом, монарх осуществляет свои функции через «информатора», которым обычно является один из авторитетных бельгийских политиков. Именно «информатор» советуется с Королем о возможных вариантах формирования правительства. В период осложнений при создании правительства на помощь «информатору» призывается еще один политик, так называемый «исследователь». С их подачи возникает фигура «создателя правительства» — лидера одной из победивших на выборах партий. Ему-то Король и поручает формирование кабинета министров. По рекомендации премьер-министра Король производит перестановки в правительстве. Обычно он следует рекомендации федерального правительства, если последнее подает в отставку в полном составе. Отметим и то, что согласно статье CII «устный или письменный приказ Короля ни в коем случае не может освобождать министра от ответственности»[179]. Тем самым лишний раз подтверждается, что Закон, а не Король является высшей властью в государстве. Отметим и другое важное обстоятельство: Король не указан в качестве лица, каким-либо образом влияющего на процесс формирования властных структур в бельгийских региональных образованиях — Фландрии, Валлонии и Брюсселе.

Являясь главой исполнительной власти, Король осуществляет власть законодательную совместно с парламентом — Палатой представителей и Сенатом. Он наравне с обеими палатами обладает правом законодательной инициативы. Он также наделен определенными функциями контроля за деятельностью парламента. Конституция (статья XLVI) накладывает некоторые ограничения на право роспуска

парламента, требуя для этого согласия абсолютного большинства членов Палаты представителей, роспуск которой влечет за собой автоматический роспуск Сената.

Многие функции Короля, прописанные в Конституции 1994 г., соответствуют нормам, общепринятым в конституционных монархиях. Это назначение высшей судебной власти, многих государственных чиновников. От имени Короля заключаются договоры общегосударственного значения, хотя акты в сообществах и регионах не входят в сферу его компетенции. Не может он и единолично решать вопросы помилования, для чего нужно согласие Палаты представителей либо соответствующего Совета сообществ или региона. Монарх обладает полномочиями в сфере международных отношений, объявляет войну и заключает мир, является главнокомандующим вооруженными силами.

Однако было бы неверным считать, что Король бельгийцев, как и некоторые монархи других стран Европы, фигура исключительно церемониальная. Не обладая согласно Конституции функциями прямого государственного управления, он тем не менее является органической частью системы политической власти, имея возможность корректировать ее. Закон дает ему право быть не только арбитром, но и моральным медиатором политического процесса, что в условиях потенциально конфликтной ситуации «двухсполовинной» Бельгии может в любой момент стать амортизатором центробежных тенденций.

10.3. Власть в центре и на местах

Осуществленная в последней трети XX в. федерализация имела самое непосредственное отношение и к структурированию органов исполнительной власти. Последняя была по-новому распределена между ее центральными институтами, прежде всего правительством, и достаточно сложной многоступенчатой системой регионального и местного самоуправления. Фрагментация страны по лингвистическо-региональному принципу, передача многих полномочий центра в провинции не могли не затронуть и структуру правительства Бельгии. Уже с середины 70-х годов Король назначал главу правительства исключительно из лидеров фламандских партий, наиболее успешно выступавших на очередных общенациональных выборах. В то же время в самом правительстве после конституционных поправок 1970 г. закрепилось строго паритетное представительство от фламандской и валлонской общин вне зависимости от партийной ориентации министров. Отметим, что в тексте Конституции редакции 1994 г.

(статья XCIX) закрепление за фламандцами премьерского кресла не обозначено в отличие от пропорционального представительства двух общин в министерском составе. «Совет министров включает не более 15 членов. За возможным исключением премьер-министра, Совет министров состоит в равном количестве из министров, изъясняющихся на французском языке, и министров, изъясняющихся на нидерландском языке»[180]. Отметим и то, что Основной закон не обязывает министров быть выходцами одного из трех регионов, ибо брюссельцы могут представлять любую языковую группу.

Конституция Бельгии, установив рамочный формат для правительственной деятельности, регламентирует ее весьма ограниченно. Например, о премьер-министре, хотя это по-существу главное лицо в политическом процессе, представляющее к тому же Бельгию на международном уровне, практически ничего не говорится, кроме вышеупомянутого пассажа из статей XCIX и XCVI. В то же время еще в унитарной Бельгии ряд нормативных актов (Королевский указ 1939 г. «О создании службы общего управления» и Регентский указ 1946 г.) давали описание премьерских функций. В частности, глава правительства определяет основные направления деятельности Совета министров, организует работу его заседаний, определяет повестку дня, высказывает собственные мнения, становящиеся основой принимаемых решений. Именно премьер-министр является связующим звеном между королем и исполнительными органами, регулярно информируя монарха по поводу основных государственных проблем. Премьер-министр Бельгии излагает в парламенте правительственную программу, несет за нее ответственность, к нему направляются интерпеляции. Отметим, что кандидат на этот пост должен быть избран в Палату представителей. Однако, став главой правительства, он автоматически уходит в отставку как лидер партии. Не может он совмещать новую функцию с руководством исполнительной властью одного из регионов Бельгии.

Конституция не дает, хотя бы в общей форме, описания функций членов правительственного кабинета. Указывается лишь на прямую и обратную связь министров с палатами парламента, особенно с Палатой представителей. В частности, парламент может вызвать того или иного министра для отчета. В свою очередь, министр может по собственной инициативе просить слово в законодательной инстанции. Министры зависят от Палаты представителей в случае уголовного преследования. Именно Палата может возбудить против них обвинение и передать дело в Кассационный суд. Однако все это возможно лишь в случае подозрения в совершении министром должно-

стного преступления; иные противоправные действия рассматривают гражданские суды без вмешательства парламента. Практика бельгийской политической жизни (об этом будет сказано в следующей главе) обильна на действия, выходящие за рамки закона со стороны чиновников различного уровня, а потому конституционные положения на эту тему не представляются излишними.

Возвращаясь к теме министерского двуязычия, отметим, что данное обстоятельство влияет и на набор штата персонала бельгийских министерств. Не только сами министры, вне зависимости от того, какую лингвистическую группу они представляют, должны свободно владеть обоими языками. Такие же требования, наравне с квалификационными профессиональными нормами, предъявляют и к их помощникам, а также ко всем служащим того или иного министерства.

Несмотря на то, что законодательную власть в стране осуществляет парламент, правительство также имеет согласно Конституции право на законодательные инициативы. Более того, в бельгийской практике правительственные законопроекты имеют преимущество перед парламентскими инициативами. Процедурную судьбу парламентского законопроекта может решить единолично председатель Палаты представителей, отправив его на доработку в один из парламентских подкомитетов. С правительственными инициативами так поступать нельзя. Они сразу же после их представления Советом министров ставятся на обсуждение парламента. В качестве последних примеров такого рода можно назвать законопроект министерства финансов о праве налоговых органов вычитать штрафы за нарушение правил дорожного движения из зарплат бельгийцев. В октябре 2006 г. по инициативе членов правительства парламент принял Закон о лишении политических прав чиновников и политиков, уличенных в коррупции.

Реформирование бельгийской государственности способствовало перенесению ряда достаточно острых проблем социально-экономической и общественной жизни из центра на места. После создания в 1980 г. органов исполнительной власти во Фландрии и Валлонии, а в 1989 г. и в Брюсселе их функции охватили бóльшую часть того, что ранее решалось исключительно централизованным порядком. Общебельгийское правительство оказалось ответственным полностью лишь за сферы внешней политики, обороны, внешней торговли, частично за финансовую и экономическую сферу, вопросы экологии, систему образования и культуры, деятельность органов внутренних дел, за некоторые другие вопросы, имеющие общегосударственное значение.

Конституционные новации 1994 г. уделили особое внимание вопросам, связанным с организацией и функционированием местной власти. Этому в определенной степени посвящены часть III (О власти) и специально вся глава IV (Сообщества и регионы). Последняя состоит из 25 статей, призванных определить роль и компетенции местных органов власти. Население провинций выбирает членов Советов (Парламентов) соответственно франкоязычного, нидерландоязычного и германоязычного сообществ. Валлоны и немецкоговорящее население избирает 75 депутатов, а фламандцы — 118. Первые два Совета выбирают региональные правительства Фламандского и Валлонского регионов (к последнему относится и германоязычное сообщество). Выборы в Советы проводятся раз в пять лет, совпадая, как правило, с выборами в Европейский парламент. Органы местной власти во Фландрии, Валлонии и Брюсселе имеют свои особенности. Фламандцы объединили в единую структуру институты власти сообщества и региона. В Валлонии они действуют раздельно. В Брюсселе имеют место и единые органы власти (правительство, парламент), и автономные, делегированные соответственно двумя этнолингвистическими группами населения.

В процессе федерализации вопросы компетенции центральной власти, Сообществ и регионов неоднократно видоизменялись и уточнялись. Наиболее масштабным в этом направлении стало комплексное соглашение 2000 г., касавшееся вопросов внешней торговли, полицейской службы, налогообложения, рефинансирования Сообществ, коммунального законодательства, сельского хозяйства. Этот процесс не окончен и по сей день. Все же можно, хотя бы контурно, обозначить границы полномочий, полученных провинциальными органами власти в результате реформ последних трех десятилетий. Сообщества ведают сегодня вопросами культуры, образования, здравоохранения, социальной поддержки населения, защиты интересов молодежи, помощи иммигрантам. Они регулируют процесс использования языков в административных вопросах, образовании и трудовых отношениях. Компетенция регионов касается проблем местной экономической политики, занятости, сельского хозяйства, транспорта, охраны окружающей среды, градостроительства и т. д. Регион имеет право вводить собственные налоги и выпускать ценные бумаги. Регион к тому же получает определенные дотации от государства и, притом, немалые (до 30% всех государственных выплат, не считая платежей по займам). Федеральный бюджет полностью финансирует сферу регионального социального обеспечения. Отметим, что, получив от Центра многие права, регионы взяли на себя и некоторые проблемы,

ранее связанные исключительно с центральной властью. Они обязаны покрывать часть общенационального долга. Центр полагает, что оздоровление финансовой системы страны не должно быть исключительно задачей федеральной власти — бремя расходов должно быть более равномерно распределено между всеми властными уровнями. Этот принцип должен стимулировать региональные власти к совершенствованию системы управления[181].

В целом распределение полномочий между регионами и Центром по вопросам экономической политики укладывается в формулу «самостоятельность без ущерба единому государству». Сообщества и регионы должны поддерживать баланс между расходами и доходами. Государство готово дотировать некоторые сферы региональной экономики, стремясь не делать «отстающих» постоянными должниками за счет более успешных в экономическом отношении регионов. Как мы увидим, этот принцип не выдерживается, ибо главным аргументом фламандских сепаратистов как раз является стабильное дотирование Валлонии за счет средств, получаемых госбюджетом от Фландрии.

Спорными во взаимоотношениях центральных и региональных властей являются не только вопросы бюджетно-экономической сферы. Подчас неясности возникают и в вопросах международного сотрудничества регионов. Дабы избежать коллизий в столь щепетильной для государства теме, Конституция обязала региональные правительства своевременно информировать Короля и Совет министров о своих планах по заключению международных соглашений. Конституция также наделила Совет министров правом приостановки процедуры заключения вышеозначенных соглашений. Для координации в вопросах международной деятельности Центра и регионов была создана специальная межминистерская конференция по внешней политике. Мерой контроля на уровне законодательной власти является необходимость ратификации соглашений в этой сфере всеми парламентами регионов Бельгии и, вполне естественно, Палатой представителей и Сенатом. Из полномочий, которые получили регионы вследствие федеральной реформы власти, отметим также их право представительства в различных инстанциях ЕС.

Споры о компетенциях между Центром и регионами являются важной, но не единственной проблемой организации бельгийских властных структур. Не менее спорным в период федерализации стал вопрос о властных полномочиях в двуязычном миллионном Брюсселе. Последний в административно-территориальном делении страны получил название Брюссельский столичный регион (БСР), дабы преодолеть его неоднозначность: территориальную принадлежность

Фландрии и, в основном, франкоязычную лингвистическую ориентацию. Сегодня в Брюсселе проблемы культурно-национальной и лингвистической автономии решаются органами власти двух сообществ — франкоязычного и нидерландоязычного. В сфере их компетенции — культурные центры, библиотеки, система школьного образования. Однако две общины должны также совместно управлять БСР. Для этого избрана следующая схема: власть принадлежит столичному Совету (парламенту), выборы в который проходят соответственно по двум языковым спискам. В результате из 89 членов Совета 72 франкоязычные, а 17 — носители нидерландского языка, что в целом соответствует лингвистической пропорции брюссельцев. Совет формирует правительство из пяти человек, три из которых франкофоны, в том числе и председатель правительства. Однако, и это очень важно, все решения брюссельская власть принимает на основании консенсуса. Тем не менее противоречивая ситуация с разноуровневой (два Сообщества и Совет) структурой власти в столице создает проблемы для бельгийского правительства, которому приходится улаживать конфликты с различными акторами административно-территориальных инстанций. Это касается не только весьма спорной системы проведения выборов, формирования на территории БСР избирательных округов, частично относящихся к собственно Фландрии.

Наиболее острая конфликтная ситуация во взаимоотношениях различных властных структур возникла в начале 60-х годов вокруг общины Фурен/Фурон, находящейся на границе Фландрии и Валлонии, часть населения которой является нидерландоязычной, а часть — франкоязычной. Франкофоны были недовольны тем, что Центр перевел общину из валлонской провинции Льеж во фламандскую провинцию Лимбург. В результате они не только стали меньшинством, но и обязаны были, на уровне административных органов, знать второй язык. Не согласившись с таким положением, бургомистр общины франкофон Ж. Аппар в 1984 г. публично отказался изучать нидерландский язык. Вскоре указом министра внутренних дел он был отстранен от должности, однако и его преемник стоял на той же позиции, требуя, как и большинство населения Фурона, возвращения общины в Валлонию. Конфликт продолжался и на судебном поприще, ибо местный суд вынес решение в пользу бургомистра, а Апелляционный суд отменил это решение.

«Фуронский казус» спровоцировал кризис всех ветвей власти, ибо правительство, выступавшее за сохранение статус-кво Фурона, не получило поддержки Парламента и вынуждено было в 1986 г. уйти в отставку. Со своей стороны, власти Фландрии попытались вообще до-

биться отмены закона о «льготных (двуязычных) общинах». Против них выступил уже Государственный Совет, призванный регулировать компетенции субъектов федерации. Не смог сказать своего слова и Арбитражный суд. В результате и в начале XXI в. общинный конфликт не решен. Власти Бельгии, расписавшись в невозможности найти решение в национальных рамках, передали дело в комиссию по правам человека Совета Европы.

Говоря о проблемах власти на местах, нельзя не отметить роль и место коммун, которых в 10 бельгийских провинциях насчитывается 596. Именно коммунам передается значительный круг вопросов, решаемых региональными органами власти (образование, здравоохранение, экология, транспорт, культура, социальная поддержка населения и т. д.). Отметим, что в унитарный период существования бельгийского государства коммуны были, по существу, второй ветвью власти, с которой Центр через провинциальное руководство согласовывал вопросы местной политики. После федерализации Бельгии эта роль перешла к Сообществу и регионам, однако коммуны взамен получили более сильную финансовую поддержку за счет изменения государственного финансирования, увеличения доли отчислений в местный бюджет. Сегодня коммуны оставляют у себя значительную часть местных налогов.

Властная пирамида в коммунах опирается на Советы как законодательный орган. Выборы в Совет коммуны происходят раз в 6 лет. Совет, в свою очередь, избирает коллегию старейшин, глава которой координирует свою деятельность с бургомистром — главой городской администрации, ибо все города Бельгии входят в соответствующие коммуны. Хотя бургомистр — лицо не выборное, а назначаемое центральным правительством, однако он выдвигается коммуной. Отметим, что в отличие от министров центрального правительств он может быть параллельно членом одной из палат парламента, сочетая, таким образом, функции законодательной и исполнительной (местной) власти. Обратим внимание и на то, что бургомистрами были многие видные политики Бельгии. Этот пост — важное звено в карьере национальных политических деятелей различной партийной ориентации.

Плюрализм властной пирамиды в Бельгии несет в себе зерно перманентных конфликтов различных уровней власти. Конституция, хотя и призывает властные структуры в Центре и на местах действовать, «соблюдая верность федерации, во избежание конфликтов интересов»[182], однако предусматривает механизм судебного вмешательства в спорные ситуации. Важным звеном юридической системы Бельгии является Конституционный суд, учрежденный в процессе конституционных дополнений 1980 г., законодательно оформленный в 1983 г.

и начавший свою деятельность с апреля 1985 г. (до 2002 г. он носил название Арбитражный). Его основное предназначение — решать конфликтные ситуации, вытекающие из отсутствия в стране иерархии правовых норм, когда законы Сообществ и регионов имеют ту же юридическую силу, что и законы федеральные.

Процесс формирования Конституционного суда основан на принципе паритетного представительства в его составе фламандцев и валлонов (по шесть человек от каждой лингвистической общности). Хотя формально члены суда назначаются королем, однако рекомендательный список утверждается Сенатом, причем число кандидатов в два раза превышает оптимальное число членов суда. Кандидаты — это, прежде всего, бельгийцы, имеющие опыт службы в правовых структурах, либо ученые-правоведы. Членами суда могут стать и опытные парламентарии. Свои решения суд принимает только в том случае, если большинство составляет не менее 7 членов суда (председатель плюс по три представителя от каждой лингвистической группы). Основной предмет его рассмотрения — споры по поводу компетенции между государством в целом и составляющими его частями, а также между территориальными сообществами.

Жалобщиками могут быть как различные органы власти, так и сами судебные инстанции различных уровней. Конституционный суд руководствуется не только текстом действующей Конституции, но и использует те международно-правовые акты, которые находятся в сфере компетенции суда (акты об использовании языков, европейская конвенция по правам человека и др.)[183].

Реализация федеративной реформы в Бельгии зависит не только от увязки ее различных политико-правовых компонентов, но и от установления связи властей всех уровней с гражданским населением. Информированность последнего, возможность обратиться к властям по интересующим бельгийцев вопросам, оперативно отреагировать на это, довести до сведения граждан тот или иной аспект государственной политики — всё это в условиях многоплановости властных структур имеет особое значение. Традиционные методы общения с населением через СМИ уже не могут удовлетворить ни сами власти, ни граждан Бельгии, ибо последним всё труднее «переварить» мощный поток поступающей информации.

Бельгийским ноу-хау в установлении связи в цепочке «власть–граждане» стало приспособление к нуждам федеративного государства сети Интернет. В стране создана система, получившая название «электронное правительство». Суть ее в том, что все министерства и ведомства (центральные, региональные, местные) соединены в еди-

ную адресную сеть. Войдя на соответствующий правительственный сайт, гражданин адресует запрос той или иной инстанции, к которой он автоматически пересылается. В результате процесс обратной связи занимает минимум времени, а адресность запросов полностью соответствует функциям того или иного государственного органа.

Однако переход на систему «электронного правительства» поставил ряд серьезных задач перед администрацией всех уровней. Властям пришлось ликвидировать все формальные препятствия, мешавшие свободной циркуляции информации. В частности, необходимо было обеспечить прозрачность и полную гласность работы государственных, региональных и коммунальных учреждений. Для того, чтобы давать исчерпывающий ответ на поступающие вопросы, органы власти должны были наладить между собой обмен информацией. Сделать это было сложно ввиду процессов децентрализации, когда каждый уровень и структура власти не допускали вмешательства со стороны в свои прерогативы.

Для решения этой задачи в марте 2001 г. был заключен договор о сотрудничестве между федеральной администрацией, регионами и сообществами, регулирующий вопросы взаимообмена информацией. В порядке реализации договора каждая структура власти создает электронную службу в рамках своей компетенции. Если решение проблемы требует участия учреждений более высокого уровня, то создаются совместные службы. Активно идет работа над тем, чтобы обработать единую систему понятий и терминов (что важно в многоязычной стране) и базовых структур.

Введение новой системы заставило также различные структуры и администрации принять единые нормы, касающиеся защиты частной жизни, общественной безопасности и т. п. Помимо введения единой системы данных, решения различных технических проблем, предусматриваются специальные меры, обеспечивающие конфиденциальность и секретность информации для третьих лиц.

В стране идет перманентный процесс упрощения всех административных процедур для граждан и предприятий. Для этого значительно улучшены связи между всеми службами. Каждая администрация получила доступ к нужной информации в тех учреждениях, где она хранится и обрабатывается. Однако обмен информацией возможен теперь лишь при условии использования установленных определений. Поэтому проводится работа по упорядочению имеющейся информации. В ходе этой работы выявилась необходимость бульшего внимания к законодательным, нормативным и процессуальным документам, которые также должны быть адаптированы к новым условиям.

Введение весьма простого доступа к очень широкой информации остро поставило вопрос о гарантиях безопасности. Дабы следить за тем, чтобы информация, хранящаяся в одном ведомстве, не запрашивалась по каждому поводу, был введен принцип «подлинного источника». В соответствии с этим принципом ведомство, хранящее более чем одну серию сведений, считается ответственным за запрос и за обновление информации. Другие ведомства могут пользоваться по мере необходимости этой информацией.

При осуществлении программы «электронного правительства» возникла опасность создания в обществе двух групп населения — с одной стороны, граждане, которые по разным причинам сумели быстро приспособиться к новым условиям, а с другой, — «отстающие», которые либо не овладели электронной (компьютерной) техникой, либо вообще против цифровой системы. Поэтому был введен так называемый «бельгийский подход», смысл которого состоит в том, что граждане, обращающиеся к традиционным окошечкам, пользуются услугами того же качества, что и пользователи Интернета.

Вполне естественно, что расширение информационного поля не может само по себе решить комплекс проблем, связанных с бытием граждан «двухсполовинной» Бельгии. Однако шаг в правильном направлении сделан, причем его важность оценили все уровни власти федеративного государства.

* * *

Процесс перехода Бельгии от унитарного государства к федеративному при его очевидной незавершенности позволяет все же подвести некоторые промежуточные итоги. Главным среди них являлось сохранение целостности государства, достигнутое во многом за счет перераспределения властных полномочий от Центра в регионы. Бельгийцам удалось сделать это, не прибегая к силовым методам разрешения конфликта, столь характерным для истории Европы XX в. и даже начала XXI в. Принцип демократического консенсуса содействовал политическим силам страны в попытках найти некую равнодействующую для удовлетворения различных потребностей двух основных этнолингвистических общин. Кто больше выиграл от проведенных реформ — фламандцы или валлоны, — сказать сложно, ибо процесс перераспределения полномочий далек от окончания. Важно же главное — в Центре и на местах власти продемонстрировали желание решать наболевшее исключительно в переговорном процессе. При этом, что вполне естественно, никто не отменял ни регионально-

лингвистических, ни идейно-политических особенностей участников процесса федерализации. Его развитие во многом определялось именно этими векторными ориентирами бельгийской политики. Политические партии были не только субъектами, но и объектами деунитаризации всей системы власти, испытывая на себе уникальность эволюции национальных форм представительной демократии.

Глава 11. Партийно-политическая система: бельгийские модификации

Порожденный процессом федерализации плюрализм властных структур хотя и сделал центральные органы государственного управления менее значимыми, чем в других европейских странах Западной Европы, однако не свел их до уровня второстепенных элементов политической системы. Последняя и в ее бельгийском варианте образовывала иерархию институтов, замыкавшихся на центральном парламенте. Именно в его стенах происходили баталии политических партий, которые, как и все элементы представительной демократии, отражали регионально-лингвистическое устройство современной Бельгии.

11.1. Правовые рамки парламентаризма

Конституционные новации 70–90-х годов XX в. и особенно то, что было оформлено соответствующим образом в 1994 г., дают достаточно четкое определение основных функций центрального бельгийского парламента, его обеих палат — Палаты представителей и Сената, способов их формирования, соотносимости их полномочий с действиями и возможностями других властных структур. Хотя, как уже указывалось выше, законодательная власть осуществляется совместно монархом и обеими палатами парламента, однако функции Короля, по-существу, сводятся либо к процессу формирования правительства и организации парламентской деятельности (роспуск палат, продление и закрытие сессий, объявление о выборах и т. д.), либо к контролю над процедурой функционирования палат. Чисто формальными назвать эти функции нельзя, ибо в каждом конкретном случае монарх

исходит из определенной политической ситуации, которая не должна быть вне контроля гаранта Конституции и высших принципов национального единства.

Главным субъектом бельгийского Парламента, как и других вариаций парламентаризма, является депутат. Конституция накладывает на депутатов важное, особенно в бельгийских условиях, обязательство: представлять нацию в целом, а «не только тех, кто их избрал» (статья XLII)[184]. Поскольку выборы проводятся по этнолингвистическим группам и, в основном (кроме Брюсселя), по региональным административным единицам, то высшим принципом депутатства является защита, в первую очередь, общебельгийских интересов, при сочетании их с разнообразными потребностями собственного места жительства и своей языковой группы. С другой стороны, Конституция весьма тщательно определяет такой щепетильный вопрос, как этнолингвистическое и региональное представительство фламандцев и валлонов, стремясь соблюсти при этом баланс интересов общин.

Вплоть до выборов 1995 г. число депутатов Палаты представителей составило 212, а Сената — 184 человек. В период доработки текста Конституции эти цифры поменялись в сторону сокращения депутатского корпуса: соответственно 150 и 71. Однако и это количество изменялось лишь дважды — в 1995 и 1999 гг. Соответствующие статьи Конституции были изменены в 2002 г., когда правительство и Парламент согласовали новые численные параметры для обеих палат. В 2003 и 2007 гг. в составе Палаты представителей было 200 депутатов, а в Сенате — 90. Проблема столь решительной смены численности депутатского корпуса связана с уточнением границ избирательных округов, числом избирателей, нахождением большего консенсуса во взаимоотношениях общин через их деятельность в представительных органах. Уточнялась и система самих выборов. Так, в Палату представителей избиралось 150 депутатов по спискам во всех избирательных округах, еще 50 также по спискам, но уже по округам в соответствующих языковых регионах. В результате фламандцы представлены в нижней палате 125 депутатами, а валлоны — 75. Диспропорция сохраняется и в Сенате. Там от Фландрии заседают 55 человек, от Валлонии — 35. Сорок сенаторов были выбраны по общенациональным спискам, а 50, как и в случае с нижней палатой, по спискам в этнолингвистических зонах. Хотя в сумме в обеих палатах фламандцев больше, чем валлонов (180 против 110), однако бельгийская Конституция создала достаточно четкую систему сдержек и противовесов, не позволяющую Парламенту принимать решения в интересах этнического большинства. Так, в случае обсуждения законов, непосредственно касающих-

ся этнолингвистических проблем, критерием является не численное большинство, а большинство в обеих языковых группах (статья LIV). Три четверти членов одной из этих групп могут вообще заблокировать тот или иной закон либо добиться внесения в него соответствующих поправок.

Отметим и еще одно новшество. После 2002 г. кандидаты в нижнюю палату парламента могли выдвигаться и по общенациональным, и по региональным спискам. Тем самым повышалось представительство региональных интересов вне зависимости от партийной ориентации депутатов. Новшеством стало и введние 5%-го порога для прохождения партий в Парламент. Тем самым от процесса принятия решений общенационального характера отсекались мелкие политические группировки регионального масштаба.

Конституционные поправки 2002 г. уточнили шкалу компетенций обеих палат Парламента. Они равны в своих правах в вопросах внесения корректив в текст Конституции, рассмотрения законопроектов, касающихся этнолингвистических сообществ и регионов, а также деятельности Арбитражного суда, который с 2002 г. был переименован в Конституционный суд. Палаты равноправны по вопросам, связанным с заключением важных международных соглашений, ряда других правовых норм, имеющих общегосударственное значение. В то же время проблемы текущей политики, относящиеся к ведению правительства, рассматриваются только Палатой представителей, которой кабинет министров подотчетен. Для решения спорных проблем, возникающих по вопросам компетенций Палаты представителей и Сената, существует специальная Согласительная комиссия, состоящая на паритетных началах из членов обеих палат (статья LXXXII). Конституция фиксирует и чрезвычайные обстоятельства, при которых необходимо совместное решение двух палат. Одно из них — установление опеки и регентства в случае перехода власти к несовершеннолетнему наследнику умершего Короля либо неспособности здравствующего монарха осуществлять свои функции (статьи XCII, XCIII). Отметим, что Парламент Бельгии неправомочен менять форму государственного правления — упразднить монархию и объявить Бельгию республикой.

Конституция фиксирует определенные нормативные рамки для тех, кого партии собираются выдвигать в члены Парламента. Фиксируется, в частности, низшая возрастная граница: 25 лет для Палаты представителей и Сената. До 1993 г. сенатором можно было стать, лишь достигнув 40-летнего возраста. В отличие от членства в Палате представителей, где депутаты обеспечиваются жалованьем, сенаторы заседают в своей палате как бы на общественных началах: государство

берет на себя лишь представительские расходы. Отметим то, что Конституция определяет несовместимость исполнения парламентариями своих законодательных функций в случае их назначения министрами федерального правительства. Места тех, кто был избран списочно, замещаются, каждый кандидат имеет заместителя либо кооптируется по сенатской квоте. Парламентарием нельзя оставаться и в том случае, если он назначен федеральным правительством на какую-либо оплачиваемую государственную должность.

Бельгийское законодательство требует наличия у кандидата в депутаты определенного кредита доверия избирателя. Каждый кандидат в Палату представителей должен собрать от 200 до 500 подписей избирателей в том округе, где он проходит по списку; сенатор, соответственно, не менее 100 подписей. Предусмотрены и так называемые гарантийные письма — свидетельства поддержки кандидатов уже действующими парламентариями (не менее трех для кандидатов в обе палаты). В то же время расстановка кандидатов в партийных списках отдается на откуп самим партиям. При этом нахождение в верхней половине списка отнюдь не гарантирует избрания. Избирательное законодательство Бельгии предполагает так называемое преференциальное голосование, когда избиратель может (но не обязан!) поставить соответствующий знак против фамилии симпатичного ему кандидата. Если таких знаков будет более половины от общего числа проголосовавших за список, то даже имеющий место в конце списка может быть избранным. Другая особенность списочного голосования — место заместителя кандидата (на которое распространяются все требования к кандидату). Если избранный депутат занимает министерский пост, то именно заместитель, а не кто-либо из списка, проходит в парламент. В этой связи в правящих партиях накануне выборов разворачивается довольно острая борьба за пост заместителя у известных политиков, привлекаемых к правительственной деятельности.

Особенностью бельгийской избирательной системы является закрепленный в Конституции пункт об обязательности участия всех лиц, проживающих в соответствующих коммунах не менее 6 месяцев и достигших 18 лет, в выборах любого уровня. Такой порядок существует с 1969 г. С учетом сложной системы административно-территориального деления Бельгии этих выборов насчитывается 8. Раз в четыре года граждане избирают членов Палаты представителей и Сената; раз в пять лет — парламентариев Валлонии, Фландрии, Брюссельского столичного региона, германоязычного сообщества. Один раз в шесть лет голосуют за парламенты в провинциях (всего их 10) и за советы в коммунах. Кроме того, граждане Бельгии раз в пять лет выбирают де-

путатов Европарламента[185]. Уклонение от конституционного долга наказывается штрафом в размере от 25 до 50 евро, а при повторном случае абсентеизма — до 125 евро. Пропуск четырех выборов любого уровня в течение 15 лет грозит исключением из списков избирателей на последующие 10 лет. Эта санкция автоматически ведет к лишению права быть куда-либо избранным, а также, что еще более важно, права занимать любую должность на государственной службе. Подобные меры административного принуждения (в Европе они практикуются только в Люксембурге и, частично, в Австрии) способствовали тому, что Бельгия является абсолютным рекордсменом Старого Света по явке избирателей (около 90% на выборах всех уровней).

Принцип конституционного долга и его реализация не позволяют сомневаться в легитимности органов законодательной власти, в том, что их решения отвечают интересам большинства. Это обстоятельство сделало в последнее полстолетие ненужным в бельгийских условиях проведение общенародных либо местных референдумов. Пункта о референдуме нет в ныне действующей Конституции, хотя в период ее доработки конца 80-х — начала 90-х годов этот вопрос дебатировался в прессе и даже рассматривался в Сенате, который, однако, счел данную процедуру нецелесообразной. С этой точкой зрения нельзя не согласиться, ибо в условиях численного преобладания фламандцев путем плебисцита могло быть принято решение, отвечающее интересам лишь части населения страны. Была бы нарушена уже оправдавшая себя система сдержек и противовесов.

Между тем Бельгия прошла достаточно длительный путь формирования устраивающей всех избирательной системы. С середины XIX в. в голосовании, правда, уже тогда на обязательной основе, могли участвовать лишь граждане, соответствующие определенному имущественному цензу. Только в конце позапрошлого столетия избирателями стала большая часть фламандцев. С 1919 г. равные избирательные права получили все мужчины, как валлоны, так и фламандцы, а также часть женщин. Всеобщим для женского населения голосование стало лишь в 1948 г. Сегодня закон уже требует от партий предоставления женщинам равного с мужчинами количества мест в партийных списках. Но на практике женщин гораздо меньше, чем мужчин, и в верхней, и в нижней палатах парламента. На выборах 2003 и 2007 гг. соответствующие показатели для Палаты представителей составляли 34,6% и 36,6%, а для Сената 37,5% и 30%[186].

Власти строго следят и за тем, чтобы количество депутатских мест в избирательных округах Валлонии и Фландрии соответствовало числу избирателей. Каждые десять лет их количество определяется с по-

мощью переписи, результаты которой публикуются от имени Короля. Через три месяца после их обнародования также лично Король определяет квоту каждого избирательного округа. Все эти положения внесены в Конституцию (статья LXIII). Власти стремятся избежать конфликтов, связанных с проблемой пропорционального представительства депутатов. Однако таковые все же возникают. Наиболее яркий из них разгорелся вокруг избирательного округа Брюссель-Халле-Вилворде, в котором оказались объединены двуязычная столица и ее фламандское предместье. В результате была нарушена лингвистическая и региональная делимитация, ибо франкоязычные кандидаты смогли привлекать дополнительные голоса из фламандской части Бельгии. Не смог внести ясность в этот вопрос и Конституционный суд, хотя и признавший в 2002 г. неконституционным наличие такой окружной конфигурации, но не нашедший иного, устраивавшего как валлонов, так и фламандцев решения.

Поскольку каждый гражданин Бельгии является членом одной из 596 коммун, то именно эта административная единица является основным местом для голосования. Как правило, бельгийцы голосуют на избирательном участке. Одно время практиковалось и голосование по почте, но из-за имевших место в середине 70-х годов случаев мошенничества, Парламент в 1977 г. отменил эту процедуру, разрешив лишь голосование по доверенности для тех, кто не может лично посетить избирательный участок. Сегодня в Бельгии используют также вариант голосования по Интернету, однако с обязательной фиксацией электронной подписи голосующих.

Подсчет голосов производится следующим образом. В каждом избирательном округе распределение мест среди партий связано с процедурой деления количества поданных за нее голосов на число разыгрываемых мандатов. Поскольку точного совпадения, как правило, не происходит, то остатки перераспределяются, но уже не в общенациональном, а в региональном масштабе. Тем самым конфликты между лингвистическими группами минимизируются: всё переводится в плоскость межпартийных разногласий, решаемых обычно в судебном порядке.

Федерализация парламентской и избирательной систем Бельгии является хотя и весьма сложной и даже запутанной, однако, пожалуй, единственно реальной в конкретных условиях формой представительной демократии. Ее упрощение возможно лишь в ситуации понижения градуса конфликтного состояния между общинами. Важно, однако, то, что формой этого конфликта является противоборство, происходящее на парламентском поле, а не в виде перманентных массовых

беспорядков и даже террористической деятельности, примеры которых дали нам Северная Ирландия и Страна Басков, а тем более — гражданской войны, приведшей к распаду Югославии.

11.2. От эры «трех китов» к региональной многопартийности

Развитие бельгийской партийно-политической системы и ползучий процесс регионализации Бельгии находятся в диалектической взаимосвязи. С самого начала существования независимого государства оно становится ареной столкновения двух, достаточно разнящихся между собой политических культур — Валлонии и Фландрии. Первая, длительное время находившаяся в орбите процессов, происходивших во Франции, впитала в себя такие особенности тамошней политической культуры, как светскость, отчетливо выраженный этатизм, что способствовало укоренению в Валлонии социалистических и либеральных воззрений. Их подпитывали и ранняя индустриализация этого региона, рост городских отрядов трудящихся, равно как и связанных с промышленностью буржуазных слоев населения. В аграрной по преимуществу Фландрии с ее патриархальностью, тяготением к католической церкви консервативные ценности изначально превалировали. Но и либерализм с его индивидуалистической психологией также влиял на образование адекватных идейно-политических формирований.

Хотя формально бельгийская многопартийность начала оформляться еще в 30-х — 40-х годах XIX в. (в 1830 г. заявила о себе Католическая партия, а в 1846 г. — Либеральная), однако она приобрела свою значимость лишь в последней трети XIX в., когда королевская власть признала парламентаризм в качестве составной части политической системы. Двору и его окружению было важно создать в стране противовес возможным революционным потрясениям наподобие Парижской коммуны 1871 г. Поэтому не оказывалось никакого противодействия формированию двух партий — Католической и Либеральной как опорам монархии, а также и Рабочей, основанной в 1885 г. Последняя, полагали власти, могла аккумулировать активность рабочего класса в реформистском русле, без риска возникновения движения, противостоящего режиму. Достижению национального консенсуса в столь разных по многим параметрам Фландрии и Валлонии не должно было мешать обострение социальных противоречий различных классов бельгийского общества.

Система «трех китов» бельгийской политики, опиравшаяся на три вышеназванные партии, проецировалась на три фактических субъекта Бельгии, к которым, помимо Фландрии и Валлонии, относился и Брюссель с его неоднозначной территориальной и этнолингвистической конфигурацией. Если католики и социалисты были, хотя и в разной степени, сильны в двух главных частях страны, то либералы, ориентировавшиеся на торгово-промышленные круги, старались укрепиться в крупных городах Бельгии, прежде всего в Брюсселе. В процессе становления своих партий как католики, так и социалисты уделяли важное значение рабочему электорату. Если для социалистов он был единственной электоральной средой, то конфессионалы посредством рабочих кружков религиозной ориентации также укрепились в пролетарской среде. Многоликость религиозноориентированной партии способствовала укреплению ее позиций в политической системе страны, успехам на выборах в различные органы власти. В то же время основным источником электоральной поддержки Католической партии оставалось фламандское крестьянство, ценностные ориентиры которого совпадали с политическими установками этой партии.

Вполне естественно, что имманентно присутствовавший в стране конфликт на этнолингвистической почве не мог обойти стороной и политические партии. В меньшей степени он касался до поры до времени социалистов, записавших в 1894 г. в своем существовавшем долгие десятилетия идеологическом манифесте (Кареньонская хартия) принципы международной солидарности и интернационализма. Первая же брешь в общебельгийской партийной структуре была пробита Католической партией. В 1936 г. она была преобразована в Бельгийский католический блок, состоящий из двух федеральных структур — фламандской и валлонской. В период оккупации 1940–1945 гг., когда часть фламандских католиков перешла на коллаборационистские позиции, размежевание двух частей партии получило новый импульс. Следствием этого фрагмента политической истории Бельгии стало преобразование Католического блока в Христианско-демократическую партию (ХДП), которая, несмотря на свое название, стала значительно меньше связана с церковной иерархией.

В 1945 г. сменила свое название с Рабочей на Бельгийскую социалистическую (БСП) и партия социалистов. В какой-то степени на это решение повлиял «казус де Мана» — одного из лидеров партии кануна Второй мировой войны, вставшего в период оккупации на стезю коллаборационизма, хотя большая часть социалистов-валлонов участвовала в движении Сопротивления. Что касается Либеральной пар-

тии, то она не фрагментировалась по региональному признаку и не меняла вплоть до 1961 г. своего названия. В целом все «три кита» бельгийской политической сцены накопили богатый опыт правительственной деятельности. Премьер-министрами с 1847 по 1939 г. католики были 21 раз, либералы — 9, а социалисты — однажды, в самый канун последней войны, хотя уже с 1914 г. неоднократно входили в состав коалиционных правительств.

«Звездным часом» БСП стали первые послевоенные годы, когда на волне вызванных поражением фашизма левых настроений социалисты успешно выступили на парламентских выборах, а их лидеры — П.-А. Спаак, А. Ван Аккер и К. Гюисманс, занимали в 1945–1949 гг. посты премьер-министров. В то же время, как и в межвоенный период, правительства могли создаваться только на коалиционной основе. В послевоенной истории Бельгии имели место лишь два случая однопартийных кабинетов, один из которых (1950) просуществовал два месяца, а другой, в 1946 г., неделю.

В 50–60-е годы лидерство захватили христианские демократы, представители которых, за исключением 1954–1958 гг., когда пост премьер-министра занимал социалист А. ван Аккер, возглавляли коалиционные кабинеты. Отметим, что до 1974 г. главами правительств были как фламандцы, так и валлоны. Слабые результаты либералов на парламентских выборах позволяли им претендовать только на роль «младших партнеров». Во взаимоотношениях с партнерами по коалиции они становились то на одну, то на другую сторону. В 1955 г., участвуя в кабинете А. ван Аккера, они пытались, вопреки мнению христианских демократов, провести совместно с социалистами закон, сокращавший государственные субсидии частным католическим школам. В 1960–1961 гг. либералы вместе с ХДП утвердили программу «строгой экономии», следствием чего стала всеобщая забастовка трудящихся Бельгии, поддержанная валлонскими социалистами. Эта стачка стимулировала центробежные процессы у либералов. В 1961 г. партия раскололась, и на ее месте возникла Партия свободы и прогресса, просуществовавшая как единое целое всего 10 лет, не выдержав внутренних разногласий на регионально-лингвистической почве.

Хотя процесс фрагментации партий по лингворегиональному признаку латентно происходил и в 50-е годы, однако своего апофеоза он достиг в следующем десятилетии, когда на стародавние проблемы языка и культуры стали давить и уже известные социально-экономические проблемы, связанные с потерей Бельгией Конго и с хозяйственным лидерством Фландрии как основного донора кризисной валлонской экономики. Фиксация в 1962 г. лингвистических границ внутри госу-

дарства, фламандский национализм как выражение тенденции к пересмотру конституционного устройства Бельгии, выступление отдельных групп населения — на все это накладывалась нерешительность в действиях правительств, внутри которых не было не только коалиционного консенсуса, но и согласования позиций внутри правящих партий. Прежде всего, это касалось ХДП. Конфликт вокруг перехода части преподавателей и студентов Лувенского университета на территорию Валлонии (1967), когда валлонская и фламандская части ХДП заняли противоположные позиции, оказался последней каплей во внутрипартийном противоборстве. Раскол по региональной меже, первый из череды последующего партийного клонирования, привел к образованию в 1969 г. двух самостоятельных партий — Социал-христианской партии (Валлония) и Христианской народной партии (Фландрия). Правда, в течение некоторого времени функционировали общие надпартийные структуры, призванные координировать деятельность фламандской и валлонской частей католических партий страны. Однако это продолжалось недолго, ибо региональные интересы все более брали верх над интересами идейно-политическими. В 1971 г. вновь, теперь уже по лингворегиональному признаку, разошлись организационно либералы. Партия свободы и прогресса стала представлять либералов Фландрии, а Реформистская либеральная партия — их валлонских и брюссельских идеологических партнеров. Дольше всех держались социалисты, хотя в конце 60-х — начале 70-х годов при формальном сохранении единого руководства партия автономизировалась по лингвистическому признаку. В 1968 г. в устав партии было официально внесено понятие «лингвистическое крыло». С 1971 г. в БСП стали избираться два председателя (от франкофонов и фламандцев). Однако сохранить единство в период бурных политических коллизий по поводу перехода Бельгии от унитарного к федеральному государству она также не смогла. В 1978 г. социалисты пошли путем, проторенным ранее демохристианами и либералами. Правда, в отличие от своих коалиционных партнеров социалисты Валлонии и Фландрии сохранили общее название своих региональных партий как Социалистическая (фламандцы) и Социалистическая (франкофоны). Отметим, что чашу внутрипартийных разборок переполнило нежелание фламандцев — членов правительства поддержать одобренный социалистами-валлонами план предоставления Брюсселю статуса самостоятельного региона. Этот статус столица Бельгии, как уже говорилось, получила лишь десять лет спустя.

Появление на политической сцене Бельгии к концу 70-х годов шести партий вместо бывших «трех китов» стало следствием резкого сме-

щения вектора политических настроений избирателей. Парламентские выборы второй половины 60-х — середины 70-х годов показали, что некогда гомогенный электорат христианских демократов, социалистов и либералов все более руководствуется не уже сложившимися партийными предпочтениями, а своей региональной принадлежностью. В этот период появляются новые региональные партии — «Валлонское объединение», «Демократический фронт франкофонов» Брюсселя; усиливаются позиции фламандских националистов («Фольксюни»). Во второй половине 70-х годов некоторые из них даже входили в центральное правительство.

И хотя часть вышеупомянутых новообразований вскоре сошла с политической сцены, однако традиционный бельгийский истеблишмент усвоил суть их регионалистских лозунгов. Основные политические силы Бельгии смогли сохраниться на плаву, хотя платой за это был крен в сторону федерализации Бельгии. Не случайно, что конституционные поправки 1970 и 1980 гг. стали результатом согласования среди членов правящих коалиций, больше позиционировавших себя как фламандцев и валлонов, чем представителей прежних идеологизированных воззрений.

11.3. Коалиции конца XX века

70-е годы сформировали определенные рамочные принципы бельгийских партийных коалиций. Конституционно фиксировались число министров и паритет в правительстве между фламандцами и валлонами. Неофициально пост премьер-министра отдавался представителю фламандской общины. В работе Парламента утверждались конституционно формализированные принципы нахождения консенсуса в вопросах межобщинных отношений. Парламентарии все больше связывались не столько партийно-политическими, сколько региональными интересами. В результате общебельгийские выборы, особенно после 1980 г., когда властные полномочия и многие, ранее централизированные, функции ушли в регионы, превращались в электоральный процесс двух основных частей страны — Фландрии и Валлонии, к которым в конце 80-х годов присоединился и Брюссель. При этом роль Фландрии была первостепенной, и именно от исходов выборов в Палату представителей в данном регионе, по существу, зависело направление вектора бельгийской политики.

Таблица 11.1

Выборы в Палату представителей (1981–1995)
(результаты демохристиан, либералов, социалистов, %)

Партии	1981	1985	1987	1991	1995
Христианские демократы (фламандцы)	19,3	21,3	19,5	16,8	17,2
Фламандские либералы и демократы (до 1991 г. — ФЛП)	12,3	10,7	11,5	12,0	13,1
Социалистическая партия — Другие (Фландрия)	12,4	14,5	14,9	12,0	12,6
Социал-христианская партия (Валлония)	7,2	8,0	8,0	7,7	7,7
Социалистическая партия (Валлония)	12,7	13,8	15,6	13,5	11,9
Реформаторское движение (либералы Валлонии)	8,6	10,2	9,4	8,1	10,3

Источник: Parties and elections in Europe. Belgium // http://www.parties-and-elections.de/belgium.html.

Вышеприведенная таблица свидетельствует, что, даже выступая порознь, основные «политические семьи» Бельгии сохраняли с начала 80-х по конец 90-х годов монопольные позиции в политической жизни страны, получая на выборах поддержку более 70% общебельгийского электората. С учетом 5%-ного барьера проходимости в нижнюю палату Парламента их монополия в депутатском корпусе выглядела еще более внушительной. Очевидно и то, что общенациональным политическим лидером были Христианские демократы Фландрии (ХДФ), а в Валлонии пальма первенства принадлежала социалистам. Чисто арифметически именно эта связка могла бы составлять костяк любого коалиционного правительства с подключением к нему либералов обеих частей Бельгии и социалистов Фландрии. Однако политическая арифметика гораздо сложнее и многоплановее, чем простая сумма цифр.

Действительно, лидерство ХДФ было неоспоримо, и, соответственно, претензии этой партии на пост премьер-министра вполне правомерны. В последние двадцать лет XX века христианские демократы

выдвинули на этот пост двух наиболее ангажированных политиков фламандского спектра Бельгии — В. Мартенса, возглавлявшего коалиции в 1979–1992 гг. (абсолютный бельгийский рекорд всех времен), и Ж.-Л. Деана (1992–1999). Электоральные успехи фламандцев следует отнести не только к традиционной гегемонии христианской партии в политической жизни Бельгии второй половины прошедшего столетия. Отделившись от своих валлонских коллег еще в конце 60-х годов, ХДФ смогла найти нужные аргументы для фламандского электората в период конституционных реформ. Представляя, прежде всего, интересы зажиточной части фламандского общества, получившей большие дивиденды от бурного роста экономики этого региона, она опиралась и на часть городских средних слоев, а также рабочего класса новых отраслей промышленности, рекрутировавшегося в основном из населения сельскохозяйственных районов Фландрии, всегда поддерживавшего христианскую партию. ХДФ стала в Бельгии пионером ликвидации унитарных принципов государственного финансово-экономического регулирования. В процессе проведения конституционных реформ 70-х — начала 90-х годов христианские демократы были наиболее последовательными сторонниками обретения Фландрией экономической и политической автономии. Более того, они постоянно подчеркивали приоритет Фландрии в национальной экономике, ее незаинтересованность в субсидировании разваливающейся хозяйственной жизни Валлонии. Не случайно, что именно твердость ХДФ в вопросе о кредитовании валлонской металлургической промышленности, на чем настаивали их партнеры по коалиции — социалисты Валлонии, привела к правительственному кризису осени 1981 г. и распаду коалиции, базировавшейся на сотрудничестве ХД Фландрии и СП Валлонии.

Новую коалицию Мартенс создал уже без социалистов Валлонии и Фландрии, договорившись о вхождении в правительство валлонской СХП, а также либералов обеих частей Бельгии. В результате центр тяжести политического курса был перенесен из сферы регионально-лингвистической в социально-экономическую, хотя проблема незавершенности преобразований административно-территориального деления Бельгии время от времени давала о себе знать. Приоритет же экономики был связан как с национальными, так и с общемировыми признаками стагнации. Курс на оздоровление экономики демохристиане и либералы пытались провести по образцу неоконсервативных рецептов правоцентристов других стран. Скачок цен на нефть в 1980–1981 гг. нанес ощутимый урон бельгийской экономике, привел к закрытию многих предприятий сталелитейной, судостроительной

и текстильной отраслей промышленности, что было связано с ростом цен на энергоносители. В сложившейся ситуации правительство запросило у Парламента специальные полномочия, в результате которых в 1982–1986 гг. имели место девальвация франка, а также замораживание цен и заработков. Все это вызвало волну протестов, подхваченных профсоюзами, как социалистическими, так и ориентированными на христианское рабочее движение. Волна стачек 80-х годов достигла уровня забастовочной борьбы рубежа 50–60-х годов XX века[187].

Бельгийским ноу-хау периода правоцентризма стал лозунг «Меньше государства в сфере налогов и экономики — больше государства в сфере социального обеспечения, науки и социальной солидарности». Правда, в этом вопросе наблюдались расхождения у партнеров по коалиции, ибо ХДФ стремилась вывести социальную политику из централизованных органов в региональные, а либералы обеих частей Бельгии полагали, что надо сокращать социальные расходы (прежде всего пособия по безработице, систему здравоохранения) в бюджете всего государства.

Главным аспектом оппозиционной деятельности социалистов обеих частей Бельгии стала разработка социально-экономической альтернативы политике правоцентристского правительства. Возражая против монетаристских концепций преодоления кризиса, обе партии высказывались за «неокейнсианскую модель», основой которой являются меры государственного регулирования, стимулирующие спрос и селективный (выборочный) подъем экономики при минимуме «социального демонтажа». Однако эта общая для обеих партий модель проецировалась на экономические особенности представляемых ими частей Бельгии. Соответствующим образом расставлялись акценты. Так, в предложенной фламандскими социалистами в 1983 г. программе «Социально-экономическая альтернатива для Бельгии» упор сделан на создании ориентированного на экономику специального инвестиционного фонда. Источниками его пополнения должны стать отчисления от доходов крупных предприятий, налогов на крупные состояния, доходов, связанных с повышением производительности труда. Часть средств переводилась из бюджета государства. Для сокращения безработицы предполагалось уменьшить до 35 часов рабочую неделю. Фламандские социалисты не исключали возможность замораживания заработной платы, увязывая этот шаг с рядом антиинфляционных мер.

Если фламандская СП делала акцент на мерах экономического характера, что было вполне объяснимо с учетом большей устойчивости в период стагнации региональной экономики, то депрессивная

хозяйственная жизнь Валлонии подвигла местную СП акцентировать внимание на социальной сфере, подвергавшейся риску демонтажа. Выдвигались такие требования, как недопущение приватизации системы социального страхования, ее перевода исключительно на рельсы самообеспечения за счет работающих по найму, обеспечение трудящихся государственной поддержкой в случае безработицы, болезни, инвалидности, ухода на пенсию. Важным элементом реформирования называлось обеспечение малоимущих дешевым жильем. Социалисты-валлоны полагали, что государство не должно отдать в региональную сферу энергетический сектор. В плане реализации социал-демократической стратегии реформ заявлялось о важности введения рабочего контроля на производстве и самоуправления по месту жительства.

Вновь занять свои места в коалиционном правительстве социалисты обеих частей Бельгии смогли лишь в мае 1988 г. после продолжавшегося более полугода правительственного кризиса, связанного с уже упоминавшимся «фуронским казусом», разведшим по разные стороны баррикад партии Фландрии и Валлонии. Результаты досрочных выборов в Палату представителей свидетельствовали об ослаблении электоральных позиций ХДФ (–1,8%) и либералов Валлонии (–0,8%) и об укреплении, соответственно, позиций социалистов обеих частей Бельгии (+0,4% во Фландрии и +1,8% в Валлонии). С учетом роста доверия к двум социалистическим партиям, а также исходя из обязательства социалистов-валлонов не поддерживать мэра Фурона, Мартенс сформировал новый кабинет министров, в состав которого с целью сохранения в Парламенте необходимого для законотворческой деятельности большинства были включены также умеренные фламандские националисты из партии Народный Союз («Фольксюни»), сохранившие в 80-е годы порядка 8–9% бельгийского электората.

«Фуронский казус» показал, что семилетнее откладывание очередного этапа федерализации Бельгии лишь загоняет проблему внутрь, не гарантируя ее от обострения в любой момент. Поэтому основной задачей нового кабинета В. Мартенса стало продолжение реформирования в том месте, где оно застопорилось в начале 80-х годов. В результате нелегких переговоров на общинном и партийном уровнях удалось согласовать новый статус для Брюсселя, определить его автономные политико-экономические и культурные функции, а также наметить особые условия для двуязычных районов на границе Фландрии и Валлонии, расширить полномочия общин, укрепить роль пропорционального фактора в двуязычных органах власти. Большое зна-

чение имело и принятие законов об увеличении бюджетных ассигнований для регионов, о создании Арбитражного (в будущем Конституционного) суда и кассационных судов, призванных разбирать спорные вопросы между административными и территориальными субъектами федерации.

Реформаторская деятельность кабинета Мартенса споткнулась на вопросе реформирования парламентской системы Бельгии. Реформа предполагала упразднение или трансформацию Сената в чисто совещательный орган, прямые выборы в Советы общин и регионов, изменение границ избирательных округов. Также предполагалось ввести для депутатов так называемый двойной мандат, позволявший бы членам Палаты представителей быть одновременно и депутатами общинных законодательных органов. К весне 1990 г. выяснилось, что социалисты-валлоны выступают против ликвидации Сената, видя в этом ущемление прав паритета для своего региона. В результате в правительстве возобладало мнение, что реформирование парламентской системы стоит отложить до принятия текста новой Конституции.

Правительство Мартенса пало осенью 1991 г., когда на поверхность опять-таки вышли противоречия, несшие в себе зерно традиционного конфликта двух частей Бельгии. Спор возник вокруг экспортных лицензий. На отказ представителей фламандских социалистов и националистов из Народного Союза поддержать поставки в Саудовскую Аравию вооружений, производимых в Валлонии, валлонские партии ответили адекватным отказом одобрить контракт фламандских предприятий на поставку телефонного оборудования в страны Ближнего Востока.

Новое правительство, которое возглавил христианский демократ Ж.-Л. Деан, занимавший в кабинете Мартенса пост вице-премьера, смогло приступить к исполнению своих обязанностей лишь в марте 1992 г., после опять-таки внеочередных парламентских выборов, результаты которых свидетельствовали об утрате партиями основных «политических семей» Бельгии части своего электората (ХДФ –2,7%; СПФ –2,9%; СХП –0,3%; СПВ –2,1%). Не входившие в последнее правительство либералы также в целом не показали обнадеживающих результатов. Чуть-чуть окрепла ФЛП (+0,5%), зато сдали позиции их валлонские коллеги (РД –1,3%). На этих выборах обозначилась явная тенденция роста влияния как экологических партий обеих частей Бельгии (получили вместе 10% голосов), так и крайних фламандских националистов и их единомышленников в Валлонии (вместе около 8% голосов). В результате длительных консультаций Ж.-Л. Деан

включил в свой кабинет христианских демократов и социалистов обеих частей Бельгии, депутатский корпус которых позволял сформировать дееспособное правительство. Но и работа нового кабинета происходила в сложной обстановке трений по региональному спектру проблем. Лишь в конце сентября 1992 г. был согласован план государственной реформы. Социалистам Валлонии удалось отстоять право Сената на существование, однако численность его сокращалась и функции сужались до участия в урегулировании конфликтов между региональными парламентами, утверждения международных договоров и изменений в Конституцию. Согласован был, хотя и не без труда, вопрос о сокращении численности Палаты представителей, а также процесс формирования региональных парламентов Валлонии и Фландрии посредством прямого голосования граждан этих регионов. Главным же достижением первого кабинета Деана было утверждение Палатой представителей и Сенатом в 1993 г. всех поправок к Конституции, для чего потребовались голоса не только правящих партий, ибо последние не обладали конституционным большинством в 2/3 депутатских мандатов. В отдельных случаях положительный для правительства результат достигался с помощью экологистов, в других — поддержкой либеральных партий.

Параллельно с полемикой вокруг Конституции правительство Деана столкнулось и с другой немаловажной проблемой, связанной с Маастрихтскими соглашениями 1992 г. В июле того же года Палата представителей одобрила договор о создании ЕС (146 — «за», 33 — «против») и дала полномочия правительству заняться сокращениями бюджета до 3% ВВП, как того требовали условия нового соглашения. С этой целью правительство пошло на приватизацию некоторых крупных предприятий; другие были просто закрыты как нерентабельные. В результате число безработных значительно увеличилось. Это обстоятельство наряду с практиковавшимися и в 80-е годы мерами «жесткой экономии» (повышение НДС, уменьшение пособий на детей, медицинских расходов и т. д.) вызвало острую конфронтацию правительства с профсоюзами. Осенью 1993 г. по стране прокатилась волна однодневных забастовок, переросших во всеобщую стачку, продолжавшуюся около месяца. В результате правительство вынуждено было пойти на компромисс с профсоюзами, несколько ослабив тиски «жесткой экономии», повысив, в частности, на 1% зарплаты и пенсии. Отметим, что и в последующие годы взаимоотношения между правительством Деана и профсоюзами оставались весьма напряженными. Политика сокращения расходов на социальные нужды, увольнения в государственном секторе, связанные с закрытием в 1997 г. крупных металлурги-

ческих заводов в Валлонии, повышение НДС вызывали отрицательную реакцию у трудящихся, неоднократно использовавших методы забастовочной борьбы.

Середина — вторая половина 90-х годов стали временем крупных политических скандалов, касавшихся, прежде всего, лидеров валлонских и фламандских социалистов. Выяснилось, что в процессе подписания в 1988 г. контракта с Италией на поставку бельгийской армии вертолетов «Агуста А-109» ряд тогдашних министров-социалистов получили взятки посредством перевода денег в казну соцпартий. В результате в 1994 г. было возбуждено уголовное дело против председателя правительства Валлонии Ги Спитальса и одного из членов его кабинета. Тогда же подали в отставку министр иностранных дел Бельгии фламандский социалист Ф. Ванденбрук, заместитель премьер-министра Ги Соен. В октябре 1995 г. ушел с поста генсека НАТО другой видный фламандский социалист В. Клаас. В 1998 г. суд приговорил по «делу Агуста» 12 видных политиков-социалистов к условному тюремному заключению на срок от 3 месяцев до 3 лет.

Бельгийского политического истеблишмента коснулся и другой крупный скандал второй половины 90-х годов — дело педофила-убийцы М. Дютру. Полицию, подчинявшуюся министру внутренних дел, небезосновательно обвинили в неспособности предотвратить часть совершенных преступлений, хотя Дютру долгие годы числился в картотеке полиции как лицо, склонное к педофилии. Свою долю критики получило и министерство юстиции, в ведении которого находились следователи, плохо проведшие расследование преступлений. Отставка популярного судьи, ведшего «дело Дютру», отстраненного высшими инстанциями юстиции, спровоцировала крупнейшую в истории Бельгии демонстрацию — «белый марш», в котором приняли участие до 350 тыс. человек. Политическим отголоском этих событий стали отставки министров внутренних дел и юстиции.

Острый кризис возник и вокруг обнародованного в конце выборов 1999 г. так называемого «Каталога фламандских претензий», готовившегося группой экспертов, связанных с консервативными и либеральными кругами Фландрии. По прошествии всего нескольких лет после принятия нового текста Конституции, как-то сгладившей остроту национальной проблемы, авторы «каталога» предлагали перевести страну на рельсы конфедеративности. Федеральному правительству по этому плану оставлялись лишь сферы внешней политики, обороны, юстиции. Социальное обеспечение полностью отдавалось на откуп регионам. «Каталог» предлагал из-

менить статус Брюсселя, лишив его региональных прав, передав его под совместное управление Фландрии и Валлонии. Предполагалось также лишить немецкоговорящее население статуса сообщества, передав его полностью во франкоязычное сообщество. Отметим, что «Каталог фламандских претензий» вызвал резко отрицательную реакцию у валлонов, не получил однозначной поддержки и в политических кругах Фландрии. Против этих новаций выступили, каждый по своим причинам, как левые силы (социалисты и экологисты), так и радикалы-националисты.

11.4. Новые правительственные комбинации

Скандалы, потрясшие Бельгию во второй половине 90-х годов, были лишь катализатором общего кризисного состояния национального политического поля. Многолетнее доминирование во властных структурах христианских и социалистических партий привело к определенной усталости населения от чередования у руля государственной машины одних и тех же лиц. Программные разночтения между «правыми» и «левыми» сглаживались их сговорчивостью в процессе коалиционного сотрудничества, причем далеко не всегда достигнутый компромисс мог выдержать даже среднесрочный период действия. Изменившаяся обстановка, связанная с федерализацией Бельгии, совпавшая с новым витком европейской интеграции, требовала свежих подходов к вызовам рубежа тысячелетий в сфере региональных отношений, иммиграционных проблем, вопросов экологии. Складывались объективные условия для появления на политической сцене новых сил, более гибких и не скомпрометировавших себя принадлежностью к традиционному истеблишменту.

Прежде, чем проанализировать результаты выборов рубежа XX–XXI вв., обратим внимание на изменившиеся названия ряда ведущих партий. В 1992 г. либералы, а в 2001 г. Христианские демократы Фландрии (ХДФ) добавили к своему наименованию обозначение своего региона, что можно было объяснить подчеркиванием его особой роли в бельгийской политической жизни. Социалисты Фландрии пошли по иному пути, сняв в 2002 г. вообще упоминание о своей «социалистичности», заменив его пространным обозначением сути движения (Социальная прогрессивная альтернатива). В Валлонии перемена названия коснулась бывшей Социал-христианской партии, у которой, как и у социалистов Фландрии, стали обозначены сущностные ориентиры (Гуманистический демократический центр). Представляется, что

операция с изменением названий не носила чисто косметический характер, а была призвана создать новый имидж, показать наличие у традиционных партий новых задач, стоящих перед электорально стагнировавшими политическими силами.

С названием партий менялись и акценты в программах, прежде всего, в предвыборных установках, что также должно было повысить их шансы в борьбе за избирателя. Так, лозунгами ХДФ стала приверженность не только традиционным христианским, но и к общечеловеческим ценностям, неприятие «примата экономики» в общественной жизни, а также социалистического коллективизма и либерального индивидуализма. Основой общества ХДФ называла «сильные семейные и социальные связи». В сфере экономики ХДФ — за регулируемый рынок, причем социальная сфера не должна становиться объектом коммерческой наживы. Одновременно она ратовала за «уменьшение бюрократии» и большую свободу действий для предпринимателей в сфере трудовых отношений.

Сходные мотивы улавливались и в обновленной доктрине валлонских социал-христиан (ГДЦ). Идеологией партии провозглашался «коммунитарный персонализм», т.е. общество максимального развития человеческой личности. В основе такого общества должны быть заложены демократические свободы, защита семьи, частная инициатива и социальная солидарность. Называя себя центристами, лидеры ГДЦ призывали к терпимости, соединению принципов свободы, равенства, солидарности и ответственности, осуждали популизм и расизм. В равной степени отвергались и либеральный капитализм, и социалистическая философия классовой борьбы. Демократический гуманизм противопоставлялся эгоизму и индивидуализму. Критиковались подчинение человека рынку, культ денег, давление государства на личность. Государство, полагал ГДЦ, не должно быть придатком рыночных отношений, а служить обществу, перераспределять богатства в интересах нуждающихся. ГДЦ ратовал за демократический контроль над процессом глобализации.

Позиции христианских партий в общих чертах совпадали с идеями либерального лагеря Бельгии. Так, партия Фламандские либералы и демократы (ФЛД) называла себя «солидарной, правовой и социальной партией», выступающей за «политическую и экономическую свободу» граждан, развитие демократии. ФЛД призывала ограничить мощь государства с помощью дерегулирования экономики и приватизации госсектора. При этом нуждающимся слоям населения гарантировалась социальная защита. Особенностью обновленной доктрины либералов Фландрии стал «иммиграционный вопрос». ФЛД ратовала

за интеграцию небельгийцев по происхождению в бельгийское общество, за предоставление им гражданских прав. Мотивы, общие с доктринами консервативных сил, прослеживались и у валлонской РД. Последняя выступала за примирение личности и общества, не приемлила эгоизм и коллективизм. Отвергались чисто рыночные императивы общественного развития, поддерживались социальные новации в виде «нового общественного договора» и «демократии участия в управлении». Баланс в экономике, по мнению РД, должен поддерживаться как путем развития предпринимательской инициативы, так и совершенствованием социальной сферы. В то же время социальная помощь должна быть селективной, охватывать только тех, кто в ней нуждается.

У партий «буржуазного фланга» политического спектра Бельгии прослеживалась очевидная тенденция к учету новых потребностей личности, а также социальной составляющей современного бытия человека. При этом ХДФ и ГДЦ больше делали упор на роль государства в этом процессе, а либералы на освобождение от его опеки. Что касается социалистов, то их видение общественных перспектив XXI в. связывалось с негласным, а порой и, наоборот, подчеркнутым отказом от «социалистических догм» XX в. В большей степени это касалось фламандцев, которые в 80–90-е годы минувшего века добавили к своему наименованию слово «Иначе». Выступая за «экономический реализм» и осуждая неолиберализм, СП Фландрии подвергала сомнению «традиционные рецепты экономического социализма на кейнсианской основе». Партия делала упор на этическом обосновании социализма, его обновлении в духе социальной экологии, выступая за «разумное использование» механизмов социального государства. Не возражая против приватизации части социальной сферы (в частности, пенсионного обеспечения), СП Фландрии считала необходимым гарантировать малоимущим минимум социальной поддержки. Обратим внимание и на то, что на выборах 2003 и 2007 гг. социалисты-фламандцы блокировались с местными левыми либералами (партия «Спирит»), чьи позиции по основным социальным и политическим вопросам идентичны концепциям СП.

Концепции СП Фландрии во многом были созвучны теории и практике «третьего пути», которых придерживались в конце 90-х годов XX — начале XXI в. британские лейбористы во главе с Т. Блэром. Более традиционно-социалистической выглядела в своих концепциях партия социалистов Валлонии. Стремясь отразить в программных и предвыборных документах суть своего движения, социа-

листы делали упор именно на социальную составляющую своих доктрин, увязывая их с конкретными политическими задачами. Они призывали власти к «консолидации» социальных достижений, повышению зарплат, находившихся на грани прожиточного минимума, пенсий и пособий. СП соглашалась на реформу пенсионной системы путем раздела пенсий на базовые и накопительные, оговаривая, однако, что вторая часть также должна находиться в распоряжении пенсионеров.

У всех партий традиционного спектра бельгийской политики прослеживался особый акцент на важность решения экологических проблем. Во Фландрии и в Валлонии местные экологические партии — АГАЛЕВ и ЭКОЛО — стали наступать на пятки «трем китам» уже в конце 80-х годов, хотя само возникновение в Бельгии экологического движения следует отнести к началу 70-х годов. При этом АГАЛЕВ (аббревиатура от нидерландского «жить иначе») была основана левокатолическими кругами Фландрии, а ЭКОЛО изначально формировалась более пестрым по составу кругом молодых политиков из региональной партии Валлонское объединение. С начала 80-х годов оба движения получили статус политических партий и от выборов к выборам наращивали свое представительство в Палате представителей. Суммарно обе партии получали: в 1981 г. — 4,5%, в 1985 г. — 6,2%, в 1987 г. — 7,1%, в 1991 г. — 10%, в 1995 г. — 8,4%.

Правда, в середине 90-х годов наметилась тенденция некоторого отлива избирателей от партий АГАЛЕВ и ЭКОЛО на выборах различного уровня. Однако «диоксиновый скандал» — событие, потрясшее всю Бельгию, когда в мясе экспортных бельгийских кур был обнаружен опасный для жизни людей диоксин, — вновь надул ветер в паруса экологических партий. Случившись в 1998 г., за год до очередных парламентских выборов, он резко стимулировал активность экологических партий, привлек внимание общественности к их лозунгам и требованиям.

Каковы же были программные позиции и политические установки бельгийских «Зеленых» на рубеже XX–XXI вв.? ЭКОЛО, объясняя кризисные явления в современном мире «нерегулярным развитием», противопоставляя ему «устойчивое развитие» в гармонии с природой, считает, что лишь координация усилий в мире и солидарность всех людей может спасти планету от глобальной катастрофы. Согласно своей программе экологисты Валлонии выступают за развитие экономики, основанной на принципах участия, солидарности, равновесия, благосостояния и устойчивости. Социальное видение проблемы состоит, полагает ЭКОЛО, в большем равенстве в доходах,

причем для низкооплачиваемых граждан они не должны быть ниже порога бедности. Партия выступает за прогрессивное налогообложение и государственные кредиты для получения образования. Она против уменьшения выплат предпринимателей в социальные фонды. Социальные аспекты прослеживаются и у фламандской АГАЛЕВ, в частности, сокращение рабочей недели до 30 часов. Кроме того, АГАЛЕВ предлагала широкий комплекс мер, способствующих демократизации и участию граждан во всех областях социальной и общественной жизни.

В сфере организации внутрипартийной жизни обе эти партии также демонстрировали свое неприятие устоявшихся норм и порядков. Их аппарат был менее перегружен «освобожденными» функционерами, чем у партий-лидеров. Местные организации сохраняли свою автономию от центральных партийных органов. Ограничения существовали для нахождения во властных партийных структурах одних и тех же лиц (не более двух сроков). Партии установили потолок оплаты для депутатов различного уровня, все деньги сверх нормы передавались в партийную кассу. «Зеленые» считали, что широкая внутрипартийная демократия и внедрение в ее ряды принципов справедливости и равенства делают их лидеров более привлекательными, чем коррумпированных чиновников их политических противников.

Нельзя сказать, что «бельгийский треугольник» — демохристиане, либералы и социалисты — сбрасывал экологические партии со счета. Парламентская арифметика заставляла их в отдельных случаях идти на контакты с «Зелеными», особенно на уровне региональных органов власти. Так, в 1985 г. либералы и социал-христиане Валлонии готовы были заключить с ЭКОЛО договор о «конструктивной оппозиции», суть которого заключалась в гарантиях поддержки коалиции в местном парламенте в обмен на обещание учесть в практической деятельности ряд позиций сторонников охраны окружающей среды. Однако часть лидеров ЭКОЛО воспротивилась этому. В 1991 г. после очередных выборов была даже предпринята попытка создать на национальном уровне правительство социалистов, либералов и «Зеленых», однако и тогда переговоры возможных политических партнеров не увенчались успехом. Тем не менее в кругах экологических партий идея «дружить» против консерваторов была признана реальной. Свою плоть эта идея обрела в 1999 г., когда очередные парламентские выборы значительно изменили политический ландшафт страны.

Таблица 11.2

Выборы в Палату представителей (1999–2007), результаты демохристиан, либералов, социалистов, экологистов (%)

Партии	1999	2004	2007
Христианские демократы и фламандцы	14,1	13,3	18,5
Гуманитарный демократический центр	5,9	5,5	6,1
Фламандские либералы и демократы	14,3	15,4	11,8
Реформаторское движение	10,1	11,4	12,5
Социальная прогрессивная альтернатива	9,5	14,9	10,3
Социалистическая партия	10,2	13,0	10,9
АГАЛЕВ («Зеленые»)	7,0	2,5	4,0
ЭКОЛО	7,4	3,1	5,1

Источник: Parties and Elections in Europe. Belgium // http://www.parties-and-elections.de/belgium.html.

Выборы 1999 г. преподнесли общественности Бельгии три крупные неожиданности. Во-первых, впервые за полстолетия первой партией страны стали не фламандские христианские демократы, а либералы этой части федеративного государства. Во-вторых, крупного успеха добились экологисты из ЭКОЛО и АГАЛЕВ, получив в сумме 14,4% общебельгийских голосов. В третьих, подошла вплотную к рубежу 10% праворадикальная партия Фламандский блок, а вместе с националистами из валлонского Национального фронта крайне правые получили 11,4% голосов избирателей. В целом же эти выборы показали тенденцию к образованию пяти политических семей, причем демохристиане и социалисты обеих частей Бельгии получили соответственно 20% и 19,7% голосов, уступив либералам (24,4%).

По неписанной традиции, Король Альберт II поручил формирование нового кабинета лидеру первой партии Фландрии либералу Ги Верховстадту. Последний, несмотря на свой, по меркам бельгийского политика, молодой возраст (род. 1953), уже с 1982 г. возглавлял фламандских либералов, хотя в середине 90-х годов на некоторое время отошел от руководства ФЛД. Во втором кабинете В. Мартенса (1987–1991) он

был министром финансов и заместителем председателя правительства. Именно он стал инициатором тогда неудавшейся попытки создать правительство с участием социалистов и «Зеленых». Верховстадт подверг в 90-е годы ревизии и идеологические позиции либералов, ослабив в них неолиберальные и усилив социальные компоненты. Он не был чужд и признанию правомерности ряда экологических лозунгов. Таким образом, создание им «коалиции Радуги», ассоциировавшейся с цветами знамен либералов (голубой), социалистов (розовый) и экологистов (зеленый), выглядело вполне закономерным.

Кабинет Верховстадта, в составе которого пропорционально позициям в Парламенте были представлены шесть партий Бельгии, стал самым молодым по возрасту его участников послевоенным правительством страны. Его особенностью было и то, что левые партии (социалисты и экологисты) также впервые в истории Бельгии получили в свое распоряжение ряд ключевых постов. Особенностью его деятельности было и введение в практику регулярных совещаний правительства с представителями всех уровней власти в регионах и общинах. Этот метод контактов позволил продвинуть решение вопросов налоговой политики в регионах, самостоятельного решения в провинциях многих вопросов хозяйственной жизни, образования, культуры. Заслугой правительства было проведение в жизнь законов, позволивших легализоваться десяткам тысяч иммигрантов, усилить экологический контроль за качеством продуктов. Более спорными были такие шаги кабинета Верховстадта, как разрешение эвтаназии, легализация однополых браков и использования легких наркотиков. Здесь свое веское «нет» сказала католическая церковь Бельгии, влияние которой на жителей провинций еще достаточно велико*. Неоднозначными были и действия правительства в социально-экономической сфере. С одной стороны, сохранялись высокие темпы экономического роста, с другой, — не решались многие социальные проблемы; на стадии согласования находилась давно обещанная пенсионная реформа. Тяжелым ударом для правительства «Радуги» стало банкротство осенью 2001 г. государственной авиакомпании «Сабена», объединившейся со швейцарским «Сюисс Эйр». Крах «Сабены» означал не только ущерб казне в сотни миллионов евро, но и потерю тысячи рабочих мест, увольнение служащих авиакомпании.

---

* Закон, разрешавший эвтаназию (2002), вызвал брожение не только в бельгийском обществе, ибо страна стала второй после Нидерландов юридически оформившей «искусственную смерть». Некоторые политические деятели других стран ЕС, в частности, Италии, использовали против Бельгии явно некорректные сравнения этого шага с тем, что имело место в нацистской Германии. Дипломатический скандал пришлось урегулировать на уровне высших должностных лиц Бельгии и Италии.

Однако наиболее тяжелые испытания ждали правительство в связи с рядом поспешных и экономически непросчитанных шагов, проталкивавшихся министрами от экологических партий. Предприниматели Бельгии с неодобрением восприняли Закон о постепенном закрытии атомных электростанций, полагая, что планируемая экологистами альтернативная энергетика с помощью ветряных мельниц не решит проблемы энергоснабжения крупных предприятий. Возмущение в бельгийском обществе вызвал закон о повышении штрафов за превышение скорости на дорогах. Министры-экологисты инициировали закон о запрещении рекламы табачных изделий, который привел к отмене в стране автогонок «Формулы-1», спонсировавшихся именно табачными монополиями. В результате десятки тысяч бельгийцев были лишены своего любимого зрелища.

Чашу терпения премьер-министра переполнил отказ его заместителя Изабель Дюран (ЭКОЛО), являвшейся также министром транспорта, выполнить указание об изменении маршрутов ночных полетов гражданской авиации над Брюсселем. Эти полеты причиняли неудобства жителям фламандской части столицы Бельгии, страдавшим от шума моторов. Но, поскольку именно И. Дюран была инициатором многих вышеназванных новаций, не добавлявших авторитета всему кабинету Верховстадта, то глава правительства поставил вопрос об ее отставке. Вместе с ней ушел и еще один член кабинета от ЭКОЛО — госсекретарь по энергетике и устойчивому развитию О. Денз. Отметим, что в конфликте с Дюран «фламандскую солидарность» продемонстрировала партия АГАЛЕВ, поддержавшая требование Ги Верховстадта.

Конфликт в правительстве произошел в мае 2003 г., в самый канун очередных парламентских выборов. Менее чем через месяц избиратели дали свою оценку партиям коалиции. Серьезные потери понесли экологические партии, соответственно ЭКОЛО (–4,3%) и АГАЛЕВ (–4,5%), откатившиеся в электоральном плане к уровню начала 80-х годов. Что касается их партнеров по коалиции, то они укрепились в Парламенте: социалисты Валлонии (+2,8%), социалисты Фландрии (+5,4%), либералы-валлоны (+1,3%), а ФЛД Ги Верховстадта получила на 0,9% больше голосов, добившись для себя абсолютно лучшего результата с момента раскола политических партий страны по региональному признаку. На итоги выборов оказало влияние то, что министры-социалисты и либералы не были лично связаны с новациями экологистов. Еще более важным для них было то, что общая экономическая ситуация Бельгии в период легислатуры правительства «Радуги» не ухудшилась. Свою роль сыграли и внешнеполитические удачи Ги Верховстадта и министра иностранных дел Л. Мишеля (РД Валлонии),

показавших возможности Бельгии в процессе ее председательства в ЕС, а также резкое неприятие правительством действий США в Ираке.

Авторитет Ги Верховстадта, как личности, так и лидера партии, вновь занявшей первое место в «общебельгийском» зачете, не поставил под сомнение его право сформировать новый кабинет, названный бельгийской прессой, в отличие от «радужного», «фиолетовым» (сочетание голубых и розовых цветов партий либералов и социалистов). В течение полуторамесячных консультаций была согласована правительственная программа с претенциозным названием «Бельгия созидающая и солидарная». Ее главной целью было названо создание 200 тыс. новых рабочих мест главным образом за счет снижения налогового бремени на производителей. Предусматривалось также увеличение государственного финансирования (4,5% в год) нужд здравоохранения. Правительство предполагало ликвидировать часть долга государственных железных дорог. Финансирование этих мероприятий должно было происходить путем взимания различных налогов, повышения цен на табачные изделия и бензин. Планировалась и налоговая амнистия, дабы увеличить инвестирование в бельгийскую экономику за счет снижения темпов «бегства капиталов» в прошлые годы.

Легислатура «фиолетовой коалиции» (2003–2007) свидетельствовала о возможности сохранения высоких темпов роста ВВП и особенно, что являлось предметом гордости возглавляемой либералами коалиции, бездефицитного госбюджета. В то же время достигалось это путем бесконечного маневрирования в рамках бюджета, поиска средств для поддержания экономической стабильности. Одними из наиболее весомых в финансовом отношении считались средства, связанные с финансированием атомной энергетики. От деятельности экологистов в «радужной» коалиции «фиолетовым» достались уже утвержденные правительством планы постепенной ликвидации АЭС. Одним из аргументов антиатомщиков была возможность передачи в госбюджет более 4 млрд евро, находившихся на счетах «Синатома» — подразделения, ведавшего атомными электростанциями. Однако предназначены эти деньги были для процесса постепенной ликвидации АЭС. Между тем опросы общественного мнения свидетельствовали о непопулярности у населения планов демонтажа атомной энергетики. В мае-июне 2006 г. опросы свидетельствовали, что 55–60% бельгийцев выступают за сохранение АЭС, видя в этой энергетической отрасли частичное решение многих бытовых проблем, связанных с ростом мировых цен на нефть. В то же время более 40% опрошенных готовы были отказаться от АЭС и перейти на пользование альтернативными источниками энергии. Одним из аргументов

противников была неопределенность с хранением отходов, а также участившиеся случаи аварий разного уровня на бельгийских АЭС в начале XXI в. Отметим, что, если в правительстве не было серьезных разногласий против планов постепенного, а не моментального, как предлагали «Зеленые», демонтажа АЭС, то оппозиция ратовала за сохранение атомной энергетики и развитие систем, предупреждавших аварийные ситуации в этой отрасли.

Правительство Ги Верховстадта пошло в этом вопросе, как, впрочем, по многим другим неоднозначным проблемам, путем поиска компромиссных решений. В 2005 г. была создана экспертная комиссия, призванная оценить последствия демонтажа бельгийской атомной энергетики. Год спустя, в ноябре 2006 г., в первом предварительном докладе содержалась выраженная в самой общей форме рекомендация пересмотреть инициированный «Зелеными» в 2003 г. Закон о постепенном демонтаже АЭС. Накануне июньских выборов в Парламент Ги Верховстадт предложил некий «третий путь» решения энергетической проблемы. «План Верховстадта» предусматривал закрытие только самых старых и небезопасных АЭС, разработку более совершенных и надежных станций «четвертого поколения», а также развитие альтернативных источников энергии, в том числе солнечных и ветряных.

Власти понимали, сколь важное значение для населения страны имеют вопросы энергоснабжения, и искало такие решения, которые могли бы дать хотя бы временный эффект. Так, в сентябре 2005 г. было объявлено о снижении налогов с нефтегазовых компаний на мазут и природный газ. С учетом возможностей потребителей этих видов топлива правительство разрешило оплачивать отопление в рассрочку. Предлагалось создать специальный кредитный фонд, выдающий средства для утепления домов. Если домовладельцы производили утепление за собственный счет, то им полагались льготы при уплате подоходного налога.

Другой крупной проблемой в социально-экономической сфере, с которой столкнулась «фиолетовая» коалиция, была обещанная еще в 1999 г. реформа системы пенсионного обеспечения, являвшаяся и до этого бельмом на глазу всех бельгийских правительств. В середине 70-х годов с подачи социалистов в Бельгии была введена система так называемых предпенсионных выплат. Ее суть заключалась в том, что рабочие и служащие с длительным производственным стажем могли еще до наступления пенсионного возраста (65 лет) получать некое пособие, составлявшее до 80% суммы последнего заработка. В период экономического спада и роста безработицы эта мера могла сохранить занятость, приток молодежи на освободившиеся рабочие места. Од-

нако рост продолжительности жизни бельгийцев при одновременном спаде рождаемости привел к тому, что госбюджет в конце XX — начале XXI в. нес значительные расходы на эту сферу. Увеличение его дефицита могло, по мнению властей, нанести серьезный ущерб всей национальной экономике, тем более что в условиях глобализации рост безработицы уже не мог регулироваться чисто национальными превентивными мерами.

Как либералы, так и социалисты понимали необходимость изменения ситуации в пенсионном вопросе. Разница между партнерами заключалась лишь в сроках и конкретных цифровых показателях реформы. Социалисты выступали за постепенное повышение возраста для предпенсионных выплат; либералы считали необходимым довести непрерывный стаж работы для получения этих выплат до 40 лет, что автоматически делало «предпенсионщиками» лишь тех бельгийцев, чей возраст находился на границе 60 лет. Компромисс, достигнутый в переговорном процессе обеими «политическими семьями», заключался в следующем. К 2008 г. получатель предпенсии должен быть не моложе 60 лет, однако трудовой стаж исчислялся дифференцированно — до 30 лет у мужчин и до 26 лет у женщин. Предпенсия тем, кто занят на тяжелых физических работах, выплачивалась с 58 лет. В случае увольнения по сокращению штата она начиналась с 50 лет. Однако теперь на предпенсию могли рассчитывать лишь те, кто оставались в производственной деятельности и, следовательно, отчисляли часть заработка в пенсионный фонд. Для ранних предпенсионеров вводилась система профессиональной переподготовки, им также нельзя было предлагать новую работу с тяжелыми условиями труда. С другой стороны, предпенсионера ставили в довольно жесткие условия, ибо при повторном отказе от предложений биржи труда он автоматически лишался предпенсии.

Пенсионная реформа «фиолетовых» была увязана с целым комплексом других мер, относившихся к работодателям. Значительно сокращались налоги на отчисления с зарплат сотрудников в возрасте от 18 до 25 лет и старше 50 лет. Предпринимателям частично компенсировались расходы на переподготовку персонала. Для стимулирования развития в стране мелкого и среднего бизнеса была объявлена «амнистия капитала». Налоговые льготы были предложены и вкладчикам средств в государственные облигации. На финансирование социальных программ правительство решило перевести часть налогов с фармацевтических компаний; ранее эти средства полностью шли в сферу здравоохранения. Вполне естественно, что основным финансовым донором реформы оставались трудящиеся, ибо у них изыма-

лась часть средств от бывших предпенсий, а также от уже упомянутых отчислений от зарплат[188]. Бельгийская ситуация в целом не отличалась от того, что имело место в соседних государствах Западной Европы. И там практически каждый пятый житель находился у государства на пенсионном содержании. Бельгийской же особенностью было то, что в разных регионах страны средние цифры пенсий отличались друг от друга. Во Фландрии они были выше, чем в Валлонии и БСР. В то же время госслужащие в Брюсселе были лучше обеспечены пенсиями, причем не только валлоны, но и фламандцы. Все это делало «пенсионный вопрос» существенным элементом в противостоянии ведущих партий страны.

Пенсионная реформа, а вместе с ней вся социальная политика «фиолетовой коалиции» подверглись резкой критике со стороны оппозиционной ХДФ. Последняя считала, что социальная сфера должна быть вообще выведена из компетенции центрального правительства и финансироваться в регионах, исходя из их собственных материальных возможностей. При этом Христианские демократы Фландрии мотивировали свою позицию, исходя из местной демографической ситуации, где лишь 2% лиц, достигших пенсионного возраста, продолжали работать. ХДФ считала, что сохранить во Фландрии высокий уровень пенсионного обеспечения можно, сохранив большую часть местного бюджета, который по центральным распределительным каналам перекачивается в социальную сферу Валлонии, для которой актуальна прежде всего проблема пособий по безработице. Отметим, что фламандские либералы, стремясь сохранить коалицию, не ставили социальные проблемы в плоскости взаимоотношений центра и регионов.

Если в правительстве, несмотря на известные трудности, компромисс был достигнут, то сложнее оказалось найти общий язык с профсоюзами. Последние, которым было предложено сесть за стол переговоров, вначале согласились с самой необходимостью пенсионной реформы, однако в ходе консультаций с членами правительства заняли неконструктивную позицию сохранения прежних возрастных границ предпенсий. В данном вопросе не играла роль их традиционная партийно-политическая ангажированность, хотя Всеобщая конфедерация труда Бельгии (1,4 млн членов) имела традиционные связи с соцпартиями, а Объединение либеральных профсоюзов (250 тыс. членов) с либералами Валлонии и Фландрии. Тем более в оппозиции к правительству находилась крупнейшая по численности (1,8 млн членов) Конфедерация христианских профсоюзов. Отметим, что еще в период проведения переговоров (7 октября 2005 г.) профсоюзы провели предварительную всеобщую забастовку, обошедшуюся бюджету

в 150 млн евро. Еще большей суммы стоила государству забастовка 28 октября, последовавшая после провала переговорного процесса. В ней приняли участие почти полтора миллиона бельгийских трудящихся. Отметим, что Ги Верховстадт, назвав позицию профсоюзов «безответственной», заявил о решимости правительства претворить пенсионную реформу в жизнь.

Конфликт с профсоюзами по поводу этой реформы не был единственным темным пятном в период легислатуры «фиолетового» правительства. В октябре 2005 г. Бельгию потряс политический скандал, связанный с именем главы регионального правительства Валлонии социалиста Ж.-К. Ванкаувенберге, обвиненного в потворстве чиновникам — членам его партии, получавшим взятки в сфере строительства социального жилья, а также в других выявленных финансовых злоупотреблениях*. В результате Ванкаувенберге ушел в отставку со своего поста. Отметим, что год спустя во многом под влиянием «валлонского скандала» их коллеги по кабинету министров социалисты Фландрии предложили принять закон, автоматически исключавший из политической деятельности чиновников, уличенных в коррупции. Закон был утвержден абсолютным большинством голосов парламентариев.

Проблемы различного рода, возникшие у коалиции либералов и социалистов, не могли не повлиять на их рейтинг в глазах избирателей. Отражением падения доверия к правящим партиям стали выборы в Европарламент (июнь 2004 г.) и выборы в региональные органы власти (октябрь 2006 г.). Их общей тенденцией стали потери коалиционеров в бельгийском электорате при одновременном приросте голосов партий правого толка. Это относилось к радикалам-националистам из Фламандского блока и традиционному оплоту консервативных сил Фландрии — Христианским демократам. На руку политическим противникам правящих партий было и то, что в рядах последних подспудно шла борьба лидеров за смену в руководстве. Так, в спину Ги Верховстадта дышал К. де Гухт, занявший в 2004 г. пост министра иностранных дел Бельгии. В Реформаторском движении Бельгии противоборствовали бывший министр иностранных дел Л. Мишель и председатель партии Д. Рейндерс — министр финансов коалиционного правительства.

---

* Реноме чиновников-социалистов Валлонии как коррупционеров получило новое подтверждение в июне 2007 г., когда прокуратура Шарлеруа выдвинула обвинения в адрес бывшего бургомистра города Ж. Ван Гомпеля и его преемника на этом посту Л. Казарта. В дело вмешался и лидер социалистов Валлонии Э. ди Рупо, потребовавший, чтобы проворовавшиеся чиновники не только подали в отставку, но и держали ответ перед однопартийцами.

Весьма болезненная смена руководства происходила в стане фламандских и особенно валлонских социалистов, не оправившихся после уже упоминавшегося коррупционного скандала.

Комплекс различного рода причин и обстоятельств во многом повлиял на результаты парламентских выборов в июне 2007 г. Их главный итог — смена лидерства во фламандской политической элите. ФЛД понесла ощутимые потери (–3,6%). Отметим, что конкурентом ФЛД стал так называемый «список Дедеккера», по имени видного либерала, покинувшего партию в 2006 г. «Список» получил 4% голосов, а лидер партии Дедеккер стал председателем Сената Бельгии. На фоне потерь ФЛД выразителен успех ХДФ (+5,2%). Окрепли позиции христианской партии в Валлонии, хотя и не так ощутимо, как во Фландрии (ГДЦ, +0,6%). Существенно проиграли обе социалистические партии (–4,6% во Фландрии и –2,1% в Валлонии). Скорее всего, за счет потерь последней набрали очки местные либералы (+1,1%) и экологисты (+2,0%). Показателем «смены вех» в настроениях электората явились и личные результаты известных политиков, полученные с помощью системы преференциального голосования. По спискам сенаторов в коллегии нидерландоязычных выборщиков первое место с большим отрывом занял лидер ХДФ Ив Летерм (796,5 тыс. голосов), почти 300 тыс. голосов уступил ему Ги Верховстадт. Еще меньше получил бывший министр «фиолетовой» коалиции социалист Й. Ванланотте. В Валлонии лидером стал Л. Мишель (232 тыс. голосов), хотя на прошлых выборах он получил преференциальных голосов почти в два раза больше. Меньше, чем в 2003 г., получили личной поддержки и лидеры валлонских социалистов[189].

Последние парламентские выборы, их итоги и избирательная кампания показали, что, казалось бы, заглохшие на время споры на регионально-лингвистической почве вновь дают о себе знать. В марте 2007 г. региональное правительство Фландрии, возглавляемое коалицией христианских демократов и либералов, резко высказалось против предложения лидера валлонских социалистов Э. ди Рупо о повсеместном введении в средних школах Бельгии обязательного изучения двух основных языков — нидерландского и французского. В рядах фламандских политиков вновь прозвучали старые лозунги — прекращение дотирования региональным бюджетом слабой валлонской экономики. В период избирательной кампании Ив Летерм, возглавлявший в последние годы правительство Фландрии, высказался за возможность новой конституционной реформы, целью которой должна стать конфедерализация Бельгии. Не исключал эту возможность и новый лидер фламандских либералов К. де Гухт.

Такая позиция ведущих политических партий Фландрии ставила сложные задачи в процессе формирования нового бельгийского правительства, в котором, как известно, в равной пропорции должны быть представлены как фламандцы, так и валлоны. Очевидно было, что очередное обострение ситуации стало в том числе следствием роста популярности во Фландрии радикал-националистов, уже давно открыто выступавших за провозглашение на севере страны самостоятельного государства фламандцев.

11.5. Вызов радикал-сепаратизма

В 50–60-е годы XX в. основным экспонентом радикально-националистических настроений фламандского общества была уже упоминавшаяся ранее партия Народный Союз — НС («Фольксюни»). Ее электорат дублировал в уменьшенном масштабе те же слои Фландрии, которые составляли электоральную базу христианских демократов и либералов. Однако вплоть до начала 70-х годов НС был внесистемной организацией, резко критиковавший своих соседей по электоральному полю за непоследовательность в отстаивании интересов этой части Бельгии. Реформы начала 70-х годов, частично удовлетворившие НС, сделали его более покладистым партнером в политической игре, приемлемым для запасных вариантов правительственных комбинаций. Такой вариант был впервые опробован в июне 1977 г., когда лидер ХД Л. Тиндеманс образовал коалицию, куда для баланса с фламандской стороны был включен Народный Союз. Правительство с участием фламандских националистов просуществовало менее двух лет: причиной распада коалиции стало нежелание партий Фландрии признать Брюссель в качестве будущего самостоятельного субъекта федерации. НС в полемике вокруг этой проблемы играл роль «внутриправительственной оппозиции». Второй приход НС во власть происходил в 1988–1991 гг. в рамках кабинета В. Мартенса, когда опять-таки решались важные вопросы заключительной фазы федерализации Бельгии. НС постоянно являлся тормозом в процессе конституционного обновления, а когда осенью 1991 г. возник вопрос о санации валлонской металлургии, то и вовсе отказался от участия в коалиционном правительстве, выдвинув стародавний аргумент фламандских националистов о вредности для Фландрии поддержки «валлонских дармоедов».

Электоральные результаты НС свидетельствовали о затухании интереса к этой партии у националистически настроенных избирателей

(1981 — 9,8%, 1985 — 7,9%, 1987 — 8,0%, 1991 — 5,9%, 1995 — 4,7%, 1999 — 5,6%). Эту часть регионального электората не устраивало то, что партия становилась все более «системной», а, следовательно, менее боевой в вопросах особой роли Фландрии в бельгийском государстве. В 2001 г. НС был преобразован в Новый фламандский альянс (НФА). Однако на выборах 2003 г. процесс потери голосов избирателей продолжался (3,1%), и руководство партии решило пойти на сотрудничество с оппозиционной ХДФ. Последняя также была в период неудач на выборах заинтересована в дополнительной поддержке умеренных радикал-националистов, хотя имел место и риск отринуть от себя часть традиционного электората, не воспринимавшего лозунги немедленного создания Фламандской республики. Впрочем, в процессе согласования позиций в канун выборов 2007 г. НФА, стремясь сблизить свое видение будущего Бельгии с установками ХДФ, согласился на совместную борьбу за преобразование федеративного государства в конфедеративное, идею, пропагандировавшуюся новыми лидерами христианских демократов.

В результате блокирования умеренных и радикальных националистов они получили 18,5% голосов избирателей. Причем НФА завоевал 5 мест в Палате представителей, выйдя по этому показателю на уровень НС 1995 г.

Выборы 2007 г. подтвердили, что основным экспонентом фламандского сепаратизма является партия Фламандский интерес (ФИ), в 1977–2004 гг. именовавшаяся Фламандским блоком (ФБ). Она стала по электоральным показателям второй политической силой Фландрии, и третьей после либералов Валлонии в общебельгийском зачете. Особенно впечатляла динамика роста популярности ФБ–ФИ за последние четверть века (1981 — 1,1%, 1985 — 1,4%, 1987 — 1,9%, 1991 — 6,6%, 1995 — 7,8%, 1999 — 9,9%, 2003 — 11,7%, 2007 — 12,0%). Такого небывалого для бельгийской политики электорального взлета не знала ни одна партия страны на протяжении всего послевоенного периода. Между тем становление партии в середине — конце 70-х годов не предвещало ей дальнейшей бурной политической карьеры.

В 1977 г. во Фламандский блок объединяются две малозначительные в масштабах Фландрии партии — Фламандская национальная и Фламандская народная. В первое десятилетие ФБ малозаметен на всех уровнях, имея лишь одно место из 212 в Палате представителей и пару депутатских мандатов в местных фламандских органах власти. Перелом происходит на рубеже 80–90-х годов, когда националистический фламандский электорат начинает позитивно воспринимать лозунги ФБ, относящиеся к Фландрии, Бельгии и ЕС. В отличие от

Народного Союза, предполагавшего возможность сохранения единой страны, лидеры ФБ с самого начала считали конституционную реформу пустой затеей и видели будущее Фландрии как независимого государства. Они — наиболее последовательные критики перекачивания средств от Фландрии к экономически депрессивной Валлонии. Они — за отстаивание особых фламандских интересов в новой, объединенной Европе. Важным брендом ФБ становится и резкая антииммиграционная риторика, связанная с реалиями бельгийской жизни, когда на рубеже 80–90-х годов резко увеличивается приток в страну ищущих работу уроженцев Северной и Экваториальной Африки, к которой позже прибавились иммигранты из стран Восточной Европы (подробнее см. в Главе 12.5).

Выборы 1991 г., когда ФБ сумел обойти НС, показали, что именно Блок становится главным экспонентом фламандского сепаратизма. Социологические опросы начала 90-х свидетельствовали, что эта партия вобрала в себя не только большую часть бывших «фольксюнистов», но и разочаровавшихся в политике партий традиционного истеблишмента. Последних было согласно опросным листам более 30%, причем 14,2% ранее были избирателями христианских демократов, а 21% причисляли себя к социалистическому электорату. Их переход в лагерь радикал-сепаратистов можно было объяснить и тем, что в программных документах ФБ рубежа 80–90-х годов все большее внимание уделялось непростым социальным проблемам, а неприятие иммигрантов мотивировалось в том числе и претензией последних на рабочие места в страдавшей от безработицы Бельгии. В целом, более 65% опрошенных объяснили свою поддержку этой партии именно ее политикой в отношении «чужаков»[190]. Вполне приемлемой для многих фламандцев была концепция «гуманной» репатриации иммигрантов в страны проживания. Отметим, что в последующие годы ФБ выступил с программой вложения бельгийских инвестиций в страны — источники массовой иммиграции для развития в них национальной экономики и уменьшения перетекания трудовых ресурсов в страны Западной Европы. Такой метод ослабления иммиграционных потоков должен был способствовать улучшению имиджа ФБ как респектабельной демократической партии.

Надо сказать, что лозунги демократического и антибюрократического обновления Бельгии, борьбы с коррупцией, организованной преступностью занимали в арсенале ФБ весьма важное место. В эру громких коррупционных скандалов, широко освещаемых прессой преступлений разного рода, очевидного засилья бюрократических инстанций в сложной федеративной структуре власти любая свежая

идея, даже исходившая от ранее маргинальных политических сил, обретала своих сторонников в различных слоях фламандского общества. ФБ находил нужные аргументы для тех, кто страдал от бюрократии, ежедневного нарушения в стране демократических норм управления. Партия выступала за внедрение в политическую практику страны референдумов и прямых выборов мэров. Апеллируя к европейской цивилизационной идентичности, фламандские сепаратисты критиковали ЕС за закрытость и бюрократизм.

Важное значение в своей пропаганде ФБ уделял молодежной проблематике, ставя острые вопросы безработицы среди молодых фламандцев, выявляя недостатки в системе высшего образования. Блок имел собственные молодежные и студенческие организации, члены которых были активной частью предвыборных кампаний ФБ. Он был заметен в различных культурных мероприятиях фламандской общины, постоянно подчеркивая несовместимость Фландрии и Валлонии в цивилизационном поле Бельгии. Укажем в этой связи на традицию «паломничества в Изер», место, связанное с памятью фламандских солдат, жертв Первой мировой войны. В речах, произносимых в Изере, нередко поднимались важные проблемы, звучавшие диссонансом позиции официальной власти. Так, в августе 2002 г. один из лидеров ФБ Л. Ванденберге потребовал упразднения Сената, постепенного перехода от монархии к республиканскому строю, отдельного членства Фландрии и Валлонии в ЕС. В целом все это выглядело как программа поэтапной дефедерализации Бельгии, хотя преподносилось как оценка прошлого и будущего Фландрии.

За последние полтора десятилетия ФБ смог не только прочно вписаться в систему представительной демократии высших эшелонов государственной власти, но и обрести устойчивые позиции на коммунальном уровне. Уделяя в своих предвыборных программах значительное место необходимости совершенствования системы местного самоуправления, резко критикуя неспособность «системных партий» разорвать путы коррупционно-бюрократического регулирования коммунальных проблем, ФБ стал в течение небольшого отрезка времени весьма значимой силой в жизни коммун и общин Фландрии. Начав с двух мест в парламенте Фландрии в начале 80-х годов, он десять лет спустя получил уже 10% мест в этом региональном органе власти. На муниципальных выборах 1994 г. ФБ завоевал 204 места в 86 муниципальных Советах. Сравним этот показатель с результатами местных выборов 1988 г. — 23 места в 10 муниципалитетах. В 2002 г. ФБ завоевал 461 место в 163 муниципалитетах, стал ведущей силой в Законодательных советах Антверпена (33% голосов) и Мехелена

(26% голосов). Одновременно он становится, по критерию поддержки нидерландоязычных избирателей, сильнейшей партией фламандской общины Брюсселя[191].

Победоносное шествие радикал-сепаратистов продолжилось и в начале XXI в. На коммунальных выборах во Фландрии за них проголосовало в 2000 г. 15% избирателей, а в 2006 г. — уже 21,4%. Одному из их лидеров — Ф. Девинтеру не хватило лишь нескольких процентов голосов, чтобы стать бургомистром Антверпена (33,5% против 35,3% у победителя социалиста П. Янсенса). На выборах 2004 г. в региональный парламент Фландрии ФИ получил 24%, став второй по численности фракцией в местном органе власти, вытеснив на третью позицию социалистов.

Впечатления об электоральных успехах националистов будут неполными без упоминания динамики роста их популярности на прямых выборах в Европейский парламент. Первые выборы 1979 г. оказались для ФБ/ФИ полным провалом — 0,64%. Пять лет спустя (1984) уже был заметен некоторый прогресс — 0,91%, хотя до получения места в ЕП сил еще не хватало. Вхождение фламандских сепаратистов в законодательный орган ЕС произошло в 1989 г. (4,09% и 1-е место). Далее повторилась ситуация с выборами в бельгийский парламент: 7,7% и 2 места (1994), 9,39% и 2 места (1999) 14,3% и 3 места (2004)[192]. Причем в общебельгийском зачете ФБ вышел на второе после ХДФ место, обойдя все остальные партии страны. И хотя после европарламентских выборов 2009 г. ФИ уступил второе место фламандским либералам, тем не менее итоговые 10,3% и 2 места в ЕП отнюдь не поколебали вышеобозначенные тенденции.

Приверженность радикал-сепаратистов идее разрушения целостности бельгийского государства, упразднения монархии, антииммигрантские, с расистским подтекстом, лозунги — все это делало их партию неприемлемым партнером для политического истеблишмента Бельгии. В середине 90-х годов политические семьи достигли негласной договоренности о недопущении ФБ в структуры исполнительной власти и невступлении с этой партией в какие-либо коалиционные соглашения. Кроме того, выдвигавшиеся Блоком лозунги по иммиграционным проблемам, смахивавшие на неонацистский расизм, вредили имиджу страны на европейском пространстве. После того, как удалось создать единый антилепеновский фронт во Франции и сказать европейское «нет» хайдеризму в Австрии, бельгийские власти могли обозначить свое юридически формализованное отношение к единомышленникам радикал-националистов в собственной стране. И это было сделано осенью 2004 г., когда Вер-

ховный суд Бельгии оставил в силе вердикт апелляционного суда в г. Генте, обвинившего ФБ в пропаганде расизма и на этом основании запретившего его деятельность.

В ноябре 2004 г. лидеры ФБ, подчиняясь вердикту судебных органов, объявили о самороспуске партии, но тут же, опираясь на бельгийские законы, создали на базе ФБ партию Флаамс беланг (Фламандский интерес). В ее программе были несколько смягчены антииммигрантские мотивы: «чужакам», которых ФИ уже не предлагал насильственно выдворять из Бельгии, рекомендовалось интегрироваться в бельгийское общество, отказавшись от присущего им образа жизни. В то же время идея выхода Фландрии из состава Бельгии осталась и у ФИ основополагающим лозунгом. Лидер партии Ф. Ванхеке комментировал эту концепцию следующим образом: «Мы отражаем демократический голос растущего числа фламандцев, которые исключительно мирным путем хотят положить конец Бельгии... Новую партию Бельгия уже не сможет похоронить. Она сама похоронит Бельгию»[193]. Действуя под новым названием, но сохранив основное содержание своего идейно-политического багажа, партия Фламандский интерес улучшила свои результаты и на коммунальных, и на парламентских выборах. Отметим в этой связи, что в число первых десяти сенаторов по числу поданных за них голосов вошли оба лидера ФИ — Ф. Ванхеке и Ф. Девинтер, обойдя по своим индивидуальным результатам многих известных бельгийских политиков.

Одним из последних свидетельств сохранения в идейно-политическом багаже ФИ положений, сближающих ее с чисто расистскими и ультранационалистическими организациями, явился организованный в начале мая 2008 г. в Антверпене по инициативе молодежного крыла этой партии так называемый День правой европейской молодежи. В числе гостей на этом мероприятии присутствовали радикал-националисты из Австрии, Германии, Франции, Италии, Испании, ряда других европейских государств. Одной из важнейших тем был вопрос о европейской идентичности. За ее рамки был четко вынесен ислам, а идеологической составляющей были названы кельтская, германская, романская и христианская культурно-религиозные традиции. Вышеупомянутые и некоторые другие мероприятия подобного рода дают основания бельгийской общественности ставить вопрос о четких правовых рамках, запрещающих политическую деятельность партий, где проповедуются взгляды, не совместимые с демократическими нормами бельгийского общества. Однако, по существу, раскольническая и антигосударственная деятельность бельгийских радикал-сепаратистов не приравнивается законодательством страны к экстремизму.

Косвенным подтверждением того, что в бельгийских условиях именно сепаратизм является питательной средой праворадикальных движений, стала незначительная популярность в Валлонии партии Национальный Фронт (НФ). Появившись на свет на рубеже 80–90-х годов как бельгийский вариант партии Ж.-М. Ле Пена, НФ не смог в последующие годы завоевать более чем 1–2% голосов бельгийского электората. Какую-то часть валлонов привлекают антииммиграционные лозунги НФ, кто-то верит в социал-популизм этой партии, однако в целом националисты Валлонии могут реально претендовать лишь на места в коммунальных органах законодательной власти Брюсселя и Шарлеруа. Кроме того, власти Валлонии не упускают возможности привлекать лидеров НФ к уголовной ответственности за разжигание расизма, показывая, что и в этой части Бельгии закон всегда на стороне демократических государственных принципов. Свидетельством кризиса националистических сил Валлонии является и постоянно происходящие в их среде расколы. Так, в 1997 г. возник Новый Фронт Бельгии, отобравший у НФ часть и без того небольшого электората. Однако и влияние этой партии скоро истощилось, ибо она не смогла найти своего избирателя вне франкофонских районов Брюсселя. С учетом падения после выборов 2007 г. престижа французского НФ и неудачи экс-кандидата в президенты Франции Ж.-М. Ле Пена несложно прогнозировать дальнейшее ослабление электоральных позиций НФ.

Если национализм и социальный популизм являются связующими звеньями крайне правых партий Фландрии и Валлонии, то в вопросах бельгийской государственности они занимают полярные позиции. НФ, как и все валлонские партии, всегда осуждал фламандский сепаратизм, находясь целиком и полностью в лагере бельгийских федералистов и монархистов. Лидеры Нового Фронта официально запретили членам партии «всякое проявление симпатии к врагам бельгийской нации»[194]. Поэтому родство партий ультраправого толка является во многом умозрительным и не содержит каких-либо объединительных мотивов, способных сыграть свою роль в политической борьбе.

Но поскольку все политические семьи Бельгии «несчастливы» по региональным различиям, то ФБ/ФИ с небольшим довеском в виде НФ/НФБ можно рассматривать как еще одну, теперь уже пятую, политическую семью Бельгии. Правда, в отличие от демохристиан, либералов, социалистов и экологистов она не может претендовать на участие в управлении государством, обрекая себя на роль вечной, хотя и достаточно активной в нападках на власть оппозиции.

11.6. Бельгия без дееспособного правительства

Выборы в июне 2007 г. были важны не только с точки зрения определения рейтинга доверия бельгийцев двух этнолингвистических общин к традиционным политическим партиям и их лидерам, но и в постановке последними новых подходов к загнанным изощренностью политиков прошлых поколений вглубь проблемам двухсполовинной Бельгии. На повестке дня стоял вопрос не столько о переделе властных полномочий между Фландрией и Валлонией, сколько об изменении качества самой федерации, социально-экономические параметры которой не устраивали власть имущих хозяйственно более сильной Фландрии. Была обозначена и крайняя точка конфликта — возможность прекращения существования единого государства, его раздел на независимые этнолингвистические части и выделение в особую административную единицу Брюсселя либо раздела последнего по образцу «берлинского варианта» периода «холодной войны».

В новой ситуации особая роль медиатора принадлежала Королю Альберту II. С одной стороны, он не мог выйти за рамки закрепленных Конституцией традиций формирования правительства, исполняя функции заинтересованного в сохранении стабильности главного лица государства. С другой стороны, как показали перипетии начавшихся летом 2007 г. переговоров, он смог придать им новое качество, сделав более осязаемой собственную функцию опекуна процесса становления нового кабинета министров. Новое качество монарших действий, безусловно, связывалось с озабоченностью Альберта II как сохранением внутрибельгийского консенсуса, так и реноме Бельгии в Европе и мире. Нельзя сбрасывать со счета и то, что возможный распад Бельгии поставил бы крест на существовании монархической династии, ибо королей без королевств не бывает.

Медиаторские функции Альберта II предполагали постоянные контакты с лидерами Фландрии и Валлонии, которым предстояло формировать новое правительство по традиционной формуле (1+7+7), где должно быть сохранено равновесие двух регионов в обладании министерскими портфелями. Сохранялся и принцип выдвижения на пост главы правительства представителя сильнейшей партии фламандской части Бельгии. Им, как это и следовало из итогов парламентских выборов, был глава правительства Фландрии христианский демократ Ив Летерм.

Еще до начала процесса формирования правительства было ясно, что Королю предстоит иметь дело с одним из наиболее неуступчивых

фламандских деятелей. Именно Летерм постоянно озвучивал мнение авторитетной части политической и хозяйственной элиты Фландрии, требовавшей пересмотра достаточно хрупкого баланса принципов существования бельгийского государства. Летерм делал упор на переходе страны к конфедеративной структуре, когда бóльшая часть бюджета, за исключением общегосударственных расходов на оборону и некоторые другие сферы политики, должна оставаться в ведении двух частей страны. Лидер Фландрии считал несправедливым имеющую место ситуацию, при которой его регион фактически дотировал Валлонию, особенно постоянно увеличивавшиеся расходы на социальную сферу. Не устраивал его и паритет в кабинете министров, когда разные по численности населения части страны имели одинаковое количество министерских портфелей и все правительственные решения должны были носить консенсуальный характер. Понимая, что все вышеобозначенные изменения предполагают, по существу, новый текст Конституции, Летерм предлагал изменить и положения Основного закона, касавшиеся принятия соответствующих новаций двумя третями депутатов от каждой этнолингвистической части Бельгии. Вполне естественно, что отказ от этого принципа дал бы фламандской политической элите возможность перекроить Конституцию по своим лекалам.

Безусловно, Королю также было важно мнение политиков валлонской части Бельгии. Вполне естественно, что никто из них не мог согласиться на новации, предлагавшиеся Ивом Летермом. И здесь речь шла не только о фактическом устранении Валлонии от решения общегосударственных проблем, но и о серьезнейшем ударе по региональной экономике, которая в случае реализации «плана Летерма» теряла бы ежегодно по несколько миллиардов евро. Согласно статистике валлоны получали от Фландрии порядка 15% налогов, собиравшихся в этой части Бельгии[195]. Политическая элита Валлонии отдавала себе отчет в том, что с Летермом, как бы он ни был неприятен валлонам, предстоят сложнейшие переговоры на уровне лидеров регионов. Именно стремлением найти в своих рядах фигуру местного политика, способного по-деловому контактировать с Летермом, следует объяснить назначение в конце июля на пост министра-президента Валлонии социалиста Р. Демотта. Последний пользовался доверием политической элиты Фландрии, неоднократно высказываясь за стратегическое партнерство с другой частью Бельгии. Во многом это было связано с тем, что Демотт был уроженцем Восточной Фландрии и нидерландский язык являлся для него, а это редкость в среде валлонских политиков, таким же родным, как и французский. Демотт

не был новичком и в правительственных кругах Бельгии. С 2003 по 2007 г. он занимал пост министра социальных дел и здравоохранения Бельгии. Многие считали, что именно благодаря Демотту была проведена достаточно сложная в бельгийских условиях реформа системы социального обеспечения.

Король Альберт II, понимая, сколь щепетильной является проблема формирования правительства во главе с И. Летермом, тщательно подбирал кандидатуры тех политиков, которые могли бы содействовать формированию правительства без риска сделать его изначально недееспособным. Следуя конституциональному правилу назначения «информатора», обязанного собрать и передать королю сведения о всевозможных вариантах состава кабинета министров, Альберт II привлек к этой работе Д. Рейндерса — лидера валлонского Реформаторского движения. Однако, даже получив в начале июля соображения Рейндерса, король не спешил назначить Ива Летерма «создателем» коалиции, что в бельгийском политическом лексиконе равносильно мандату на формирование правительства. Король сделал еще один промежуточный ход, введя в политический процесс дополнительную фигуру «переговорщика», на роль которого был назначен бывший премьер-министр Бельгии Ж.-Л. Деан, представлявший вместе с Летермом партию Христианских демократов Фландрии.

И. Летерм расценил этот шаг Короля как попытку ослабить собственные позиции в будущем правительстве. Поэтому уже через два дня после начала переговоров Ж.-Л. Деана Летерм, что уже являлось прямым нарушением сложившихся «правил игры», самостоятельно повел переговоры о составе кабинета министров. Ответный ход Деана не заставил себя ждать. Опытный бельгийский политик, согласившийся стать «переговорщиком» лишь по личной просьбе Короля, не только сложил с себя возложенную на него миссию, но вообще заявил о своем уходе из большой политики. Королю Альберту II не оставалось ничего другого, кроме как передать Летерму мандат на формирование правительства.

Первая попытка Летерма выполнить поручение Короля была обозначена рамками 17 июля — 23 августа. За это время Летерм успел попасть в крупный политический скандал, поведав журналистам, что гимном Бельгии считает... французскую «Марсельезу». Тем самым он хотел лишний раз показать несуразность претензий франкофонов на равные с фламандцами права. Летерм, действуя в таком же духе, «перепутал» дату 21 июля — день присяги первого Короля Бельгии Леопольда I с днем провозглашения Конституции. К этим историческим «ошибкам» стоит присовокупить его недавнее выска-

зывание о Бельгии, которую объединяет лишь Король, пиво и футбольная история, а также оскорбительное для валлонов утверждение, что их интеллектуальный уровень не позволяет им изучить нидерландский язык[196].

Политическая бестактность претендента на кресло премьер-министра была в полной мере дополнена его прямолинейностью в процессе начала (с 2 августа) переговоров о создании коалиции. Во-первых, он сделал упор на формировании правительства правого центра без участия социалистов из обеих частей Бельгии. Во-вторых, он попытался навязать консерваторам и либералам Валлонии тот вариант конституционной реформы, которую они априори уже отвергли. Поскольку валлоны показали свою неуступчивость, то Летерм попытался воздействовать на них с помощью Короля. Семнадцатого августа он публично попросил Альберта II повлиять на валлонов, что, помимо очевидной бестактности, было попыткой подтолкнуть монарха к отходу от конституционных норм, которые определяют его роль как арбитра, без вмешательства в существо политической процедуры. Наконец, через несколько дней, не дождавшись ответа от главы государства, Летерм начал искать дополнительных коалиционеров в лице ранее отвергнутых им социалистов и «Зеленых». Вполне естественно, что эти партии также отказались, причем как валлоны, так и фламандцы, от каких-либо контактов с Летермом.

Двадцать третьего августа «создатель» коалиции, что произошло впервые в послевоенной истории Бельгии, сложил с себя полномочия. В стране создалась беспрецедентная ситуация, когда новое правительство не было создано, а старое имело весьма ограниченные полномочия временного кабинета министров. Беспрецедентным был и шаг к спасению ситуации, предпринятый Королем. Альберт II впервые почти за полстолетия собрал Совет короны, в который входят наиболее влиятельные политики страны. В 1960 г. Совет был созван по вопросу предоставления независимости Конго — событию не только эпохальному по бельгийским меркам, но и чрезвычайно важному в череде международных проблем того времени. Ситуация конца лета 2007 г. также не терпела отлагательства. Страна не могла оставаться без хотя бы временного правительства. Таковое, по итогам заседания Совета, и было создано на основе прежнего кабинета Ги Верховстадта. Однако Король также возобновил процесс создания нового правительства. Тридцатого августа он учредил новую должность «исследователя» в переговорном процессе. Им стал председатель Палаты представителей Х. Ван Ромпёй, принадлежащий, как и Ив Летерм, к ХДФ. В отличие от него Ромпёй был известен как опытный и способный

к компромиссам переговорщик между двумя этнолингвистическими общинами Бельгии. Призвав прессу не нагнетать страсти, Ромпёй провел в сентябре интенсивные консультации с видными политиками Фландрии и Валлонии. Ему удалось найти взаимоприемлемую основу для решения вопросов иммиграции и полномочий в законодательной сфере. Ромпёй сознательно не инициировал дискуссии по вопросам конституционной реформы, считая, что она может возобновиться уже в рамках созданного правительства. «Исследователь» рекомендовал Королю вновь передать Летерму функции «создателя» коалиции. С 1 октября лидер ХДФ начал очередной тур переговоров по преодолению кризиса.

Однако фон для поиска согласия оказался весьма неудачным. Зачинщиками нагнетания обстановки стали временно ушедшие в тень деятели печально известной партии Флаамс беланг (Фламандский интерес). Вначале радикал-националисты инициировали в парламенте Фландрии дискуссию о проведении референдума в этой части страны, где главным вопросом было бы отделение ее от Бельгии. Однако за предложение о референдуме проголосовала лишь четверть депутатского корпуса Фландрии. Месяц спустя, 9 октября, радикал-националисты провели шумную демонстрацию своих сторонников во фламандских предместьях Брюсселя. Явно провокационными были и лозунги манифестантов: «Бельгия, сдохни!», «Все Фландрии, ничего Бельгии», «Валлонские крысы, собирайте вещи». Национал-сепаратисты демонстративно жгли бельгийские флаги, явно провоцировали франкоязычных граждан Брюсселя к массовым потасовкам.

В известной степени внепарламентские действия хулиганствовавших фламандцев подтолкнули политиков этой части Бельгии к шагу, еще более углубившему трещину в отношениях обеих частей Бельгии. По инициативе фламандских партий на обсуждение Комиссии по внутренним делам Палаты депутатов был вынесен стародавний вопрос об электоральной принадлежности брюссельского округа Брюссель-Халле-Вильворде. Традиционно его жители-франкофоны голосовали по валлонским спискам, а нидерландоязычные брюссельцы — по фламандским. Теперь же фламандское большинство Комиссии постановило, что франкоязычные граждане обязаны голосовать только за фламандские партии, поскольку территориально округ находится большей частью во Фландрии*. Речь между тем шла о довольно значи-

---

* В канун региональных выборов 2009 г. в данном округе были отмечены новые хулиганские выходки фламандских националистов, уничтожавших продвыборные атрибуты франкоязычных кандидатов.

тельном отряде избирателей, составлявшем, по некоторым оценкам, около 150 тыс. человек[197].

Инициатива фламандских депутатов встретила резкий отпор со стороны валлонских политиков. Депутаты всех партий Валлонии, представленные в Комитете, отказались участвовать в обсуждении этой проблемы. Парламент франкофонов Брюсселя проголосовал за то, чтобы считать одностороннее решение фламандцев «конфликтом интересов», что заблокировало на 4 месяца дальнейшее процедурное движение этого изменения в электоральном пространстве страны. Было использовано и такое юридическое понятие в бельгийском законодательстве, как «тревожный звонок», также позволявшее «заморозить» рассмотрение данного законопроекта в парламентских инстанциях. Отметим, что франкофоны-политики получили серьезную поддержку со стороны большинства граждан Брюсселя, которые в ноябре-декабре 2007 г. провели несколько многотысячных демонстраций в поддержку сохранения целостности столицы Бельгии и всей страны. В этот период большинство домов Брюсселя было завешено черно-желто-красными национальными флагами.

Неудивительно, что в условиях обострения межобщинного конфликта переговоры Ива Летерма о формировании правительства не могли принести желанного результата. В конечном итоге в начале декабря фламандский политик сложил с себя функции «создателя» коалиции. Реальная оценка сложившейся тупиковой ситуации не позволяла ему продолжить борьбу за высший пост в системе исполнительной власти. Кроме того, Летерм, не уступивший ничего из каталога «фламандских требований», сохранял свое лицо как неформального лидера Фландрии, что оставляло ему шансы в иной ситуации вновь выйти на общебельгийскую политическую арену. Король принял отставку Летерма. Однако, чтобы не оставлять страну без важнейшего исполнительного органа, он поручил Ги Верховстадту преобразовать свой кабинет министров в «техническое правительство». В состав правительства вошли Христианские демократы и либералы Фландрии, партии этого же направления Валлонии и социалисты данного региона, длительное время сотрудничающие в коалиции. Отметим, что и Летерм получил в новом кабинете пост вице-премьера, отвечавшего за бюджет 2008 г. и подготовку государственной реформы по перераспределению полномочий центра и регионов. Тем самым Летерм не отказался от дальнейших попыток занять премьерское кресло. Срок работы кабинета Верховстадта был определен всего в несколько месяцев.

В середине марта 2008 г. И. Летерму удалось с третьей попытки сформировать новый правительственный кабинет. Другой кандидату-

ры на пост премьер-министра не было, ибо никто из политиков Фландрии не соглашался нарушить неформально существовавшее право приоритета победителя последних парламентских выборов. Однако Летерму пришлось на время отказаться от идеи обсуждения уже упоминавшейся конституционной реформы, без чего не соглашались войти в правительство три ведущие партии Валлонии. Тем не менее конфликт двух регионов Бельгии был лишь искусственно приглушен, а отнюдь не локализован.

Следующий этап становившегося перманентным правительственного кризиса продлился до середины июля 2008 г. О том, что даже формальное существование кабинета министров, состоящего из трех фламандских (ХДФ, ФЛД, НФА) и трех валлонских (СП, ГДЦ, РД) партий, не сдвинуло с мертвой точки региональную проблему Бельгии, свидетельствовали, прежде всего, многочисленные интервью Летерма. В них он связывал воедино и текущие социально-экономические проблемы страны, все более вступавшей в период хозяйственной неустойчивости, и перспективное реформирование региональной структуры Бельгии. При этом он достаточно тонко использовал и кризисное состояние самого Европейского союза, понимая, что высшие чиновники последнего вряд ли окажут не него давление с целью изменить позицию переформирования региональных функций Бельгии. Наиболее полное представление о позиции И. Летерма дало его интервью телеканалу «Евроньюс» в мае 2008 г.

На вопрос «Евроньюс», является ли он европейским федералистом, И. Летерм ответил утвердительно, утверждая, что вполне реально выступать за развитие федеративных структур в Европе, оставаясь на почве конфедеративного преобразования собственной страны. Себя он назвал главой правительства, «программа которого предусматривает реформу государственных учреждений, реформирование государства». Квинтэссенцией реформ является передача ряда функций центральной власти региональным и местным властям. Кроме того, «план Летерма» предусматривал в своей социальной составляющей «реформы в сфере функционирования рынка труда и ответственности различных региональных правительств Бельгии в вопросах занятости». Не обошел Летерм и вопрос о невыделении социального жилья во Фландрии для тех граждан Бельгии, которые не владеют нидерландским языком. Эти дискриминационные меры были задействованы еще в период, когда Летерм был на посту председателя правительства Фландрии. Свою позицию он объяснил тем, что знание языка является путем к интеграции граждан в общественные структуры, и без соответствующей лингвистической подготовки им трудно сущест-

вовать в иноязычной среде. Более того, он считал, что недостаточное знание французского либо нидерландского языка «является источником социальной несправедливости»[198].

В течение мая-июня в правительстве шли острые дебаты, суть которых сводилась к дилемме — предлагать ли стране комплексный пакет мер тактического и стратегического свойства или же сосредоточиться на решении текущих социально-экономических проблем, отложив вопрос региональной реформы на неопределенное время. Поскольку валлонские партнеры по коалиции твердо стояли за второй вариант, то Летерм подал Королю в середине июля 2008 г. очередное заявление об отставке, вполне резонно полагая, что оно не будет удовлетворено. Так оно и вышло. Альберт II попросил Летерма продолжать свою миссию. Дабы не осложнять ситуацию, он назначил представителей трех общин членами «комиссии мудрецов». Ей поручалось разработать в течение необозначенного срока предложения по реформам государственного масштаба. Членами комиссии вполне осознано были назначены второстепенные политики трех лингвистических общин: член Европарламента, фламандец Р. Лангедрис, представитель валлонов в федеральном парламенте Ф.-К. де Доннеа и лидер немецкоязычного сообщества К.-Х. Ламбертц. Невысокий политический рейтинг сводил работу «трех мудрецов» к чисто техническим вопросам реформы бельгийской государственности. Летерму рекомендовалось продолжить поиски решения этой проблемы, не делая их «камнем преткновения» для валлонских членов правительства, и сосредоточиться на становившейся все более неопределенной социально-экономической ситуации Бельгии, усугубившейся мировым финасовым кризисом осени 2008 г., нанесшим серьезный удар по банковской системе Бельгии.

В политических кругах Бельгии новый этап политического кризиса был расценен как поиск паллиативных решений с целью оттянуть реформирование полномочий центра и регионов до выборов в местные органы власти, намеченные на июнь 2009 г. Поскольку на фигуре Летерма и ХДФ был сфокусирован весь кризис, то от итога предстоящего волеизъявления во многом зависела судьба реформ, имевших как объективные, так и субъективные составляющие. В итоге Бельгия, по существу, вступала во второй год существования весьма ослабленного государства, власти без дееспособного правительства.

Конец затянувшемуся правительственному кризису был положен неумелыми действиями Ива Летерма вокруг бельгийского отделения банка «Фортис». Правительство вопреки мнению миноритарных вкладчиков провело переговоры с французским банком «БНП-Париба»,

предложив ему 20% активов «Фортис». Главным закоперщиком этого соглашения являлся, впрочем, не сам премьер-министр, а его заместитель, министр финансов валлонский либерал Д. Рейндерс. Когда же вкладчики выиграли в суде первой инстанции иск о замораживании этого соглашения, то близкие к премьеру правительственные чиновники попытались нажать на прокуратуру Бельгии, дабы та побудила суд изменить решение в пользу соглашения «Фортис–Париба»*. Скандал получил всеобщую огласку, в результате чего Летерм 22 декабря 2008 г. окончательно сложил с себя премьерские полномочия. В июле 2009 г. он возглавил МИД страны.

В условиях нараставшего финансового и экономического кризиса процесс создания нового кабинета был проведен в рекордно короткие сроки. Новым премьер-министром был назначен уже упоминавшийся христианский демократ Х. ван Ромпёй, имевший репутацию блестящего фиансового менеджера, которую он завоевал будучи в 1993–1999 гг. министром финансов Бельгии. Уже 2 января 2009 г. новый кабинет министров почти полностью персонально дублировавший последний кабинет Летерма, был утвержден парламентом и приведен к присяге Королем Альбертом II. Однако нерешенные региональные, социальные, финансовые и экономические проблемы явно не давали надежд на благополучное премьерство одного из наиболее авторитетных фламандских политиков.

* * *

Развитие бельгийской партийно-политической системы и прогрессирующая децентрализация государства диалектически взаимосвязаны. Более того, оба процесса как бы подталкивают друг друга, порой нарушая собственную относительную устойчивость. Если в конце 60-х — середине 70-х годов дробление «трех китов» (христианских демократов, либералов и социалистов) шло параллельно с процессом федерализации Бельгии, то в 80-е — начале 90-х годов политический регионализм был бродилом дальнейшей федерализации страны, ее конституционного оформления. Ныне начинается, на наш взгляд, новый этап эволюции бельгийской государственности — постепенный переход к конфедеративному устройству Бельгии, когда партии должны будут согласовывать позиции прежде всего в своих регио-

* В феврале 2009 г. судебные власти все же признали правомерность соглашения «Фортис-Париба», которое было поддержано и новым правительством во главе с Х. ван Ромпёй. С этим вердиктом согласилось теперь и большинство миноритарных вкладчиков.

нах — Фландрии и Валлонии. Лишь Брюссель с его несовпадающими географическими и этнолингвистическими параметрами остается местом поиска компромисса между различными партиями этнического и идейно-политического спектра.

За годы, прошедшие после конституционного оформления многоликости Бельгии, в стране сложилась, если брать высший эшелон власти, модель трехсполовинных коалиций, когда три традиционные партийные семьи признали в качестве временного партнера четвертый блок партий — экологистов. Партнера, безусловно, ненадежного и, как показал первый кабинет Верховстадта, склонного к проталкиванию в правительстве не до конца просчитанных решений. Однако логика политической борьбы будет вынуждать «тройку», особенно ее социалистическую часть, искать компромиссы с «Зелеными» обеих частей Бельгии*. В условиях постоянного наращивания сил и влияния фламандских национал-сепаратистов коалиции типа «Радуги» могут стать единственной альтернативой раскольническим планам крайне правых. Тем более что факты самого последнего времени свидетельствуют о сближении взглядов фламандских консерваторов и либералов с позициями ФИ, электорально поджимающего традиционные политические силы Фландрии. Дихотомия «федерация–конфедерация» будет оказывать определяющее воздействие и на валлонские партии, объединительным мотивом которых станет сопротивление планам дальнейшей фрагментации бельгийского государства.

Вполне естественно, что нерешенность проблемы государственного устройства Бельгии будет превалировать над другими, типичными для западноевропейского региона, вопросами внутренней и внешней политики. Первые, прежде всего в экономической и социальной областях, станут испытывать на себе груз многоплановости государственного устройства, хотя традиционный для правых партий приоритет вопросов экономики и финансов, а для левых — социальной и экологической тематики сохранит свое значение и в будущем. Более или менее общебельгийской и надпартийной останется сфера внешней политики, однако ее «европейская» часть, связанная с развитием ЕС, тоже будет, и уже является сейчас камнем преткновения различных региональных интересов.

---

* Этот прогноз подтверждают и состоявшиеся в июне 2009 г. выборы в Европарламент. Суммарно обе экологические партии получили около 13% голосов и 3 места в ЕП, демохристиане обеих частей Бельгии и Брюсселя — 6 мест, социалисты и либералы — по 5 мест.

Глава 12. Экономическая жизнь: традиции и обновление

Противоборство политических сил особых по многим параметрам регионов бельгийского государства имеет, как уже говорилось, серьезную экономическую подоплеку. Однако не только в Бельгии, но и во многих странах Западной Европы достаточно очевидна неравномерность развития различных частей единого государства. Но в Бельгии, здесь можно привести крылатое выражение В.И. Ленина о политике, являющейся «концентрированным выражением экономики», последняя не столько соединяет усилия политиков, сколько разобщает их. Вне зависимости от идеологических доминант политический истеблишмент валлонов и фламандцев фактически озабочен тем, чтобы процессы внутреннего и внешнего развития не создали более благоприятных условий для промышленности, торговли и сельского хозяйства соперничающей части Бельгии.

12.1. Региональные особенности хозяйства

«Валлонский» период в экономическом развитии Бельгии, охвативший первые сто лет ее существования, характеризовался бурным ростом тяжелой промышленности, прежде всего, угольно-металлургического комплекса. Сосредоточенный в южных провинциях, он давал основной доход казне, делал маленькое государство одним из наиболее высокоразвитых в тогдашней Европе. В канун Первой мировой войны Бельгия занимала шестое место среди угледобывающих стран мира, была четвертой в списке крупнейших мировых производителей стали. В главных городах центра и юга страны — Брюсселе, Льеже, Шарлеруа развивались машиностроение, химическая и легкая промышленность. Фландрия в этот период давала казне лишь средства от эксплуатации в сугубо национальных интересах порта Антверпен да от продукции сельских районов севера Бельгии.

В межвоенный период ситуация решительным образом не изменилась, хотя во Фландрии процесс развития промышленного производства закладывал основы будущего «фламандского чуда». Импульс

этому процессу дали первые годы после разгрома фашизма, когда экономика Фландрии получила большие дивиденды от использования для нужд многих сопредельных государств портовых возможностей Антверпена, почти не затронутого войной, ставшего самым крупным портом в акватории Северного моря и омывавших Европу вод Атлантики. Некоторое время и Южная Бельгия сохраняла свои экономические позиции, связанные как с угледобычей, так и с обработкой сырья, поступавшего из Конго. Экономика страны, черпавшая из своей колонии колоссальные доходы, не смогла вовремя модернизироваться, полагаясь на отрасли промышленного производства, расположенные, прежде всего, в Валлонии. По существу, консервировалась экономическая структура, сложившаяся еще в межвоенный период. В какой-то степени этому способствовал спрос на традиционную продукцию бельгийского экспорта, важную для восстановления пострадавших от войны 1940–1945 гг. соседних стран Западной Европы.

К концу 50-х годов бельгийская экономика находилась в противоречивой ситуации. С одной стороны, сотрудничество с соседями в системе Бенилюкс и Европейского объединения угля и стали создавало ей определенный запас прочности. С другой стороны, архаичность производственных мощностей, усугубившаяся потерей основной сырьевой житницы — Конго, ввергла страну в 1958–1960 гг. в глубокий структурный кризис. Среднегодовые темпы прироста ВВП среди малых промышленных стран были в Бельгии наименьшими (3,1%). Образование Общего рынка объективно требовало от нее пересмотра всех прошлых приоритетов хозяйственного развития. Либерализация торговли в рамках ЕЭС обнажила слабую конкурентоспособность бельгийской промышленной продукции.

Кризис рубежа 50–60-х годов, одним из следствий которого стало закрытие ряда убыточных предприятий в валлонском регионе, повлекшее рост числа безработных и широкое стачечное движение, заставил власть имущих пересмотреть не только всю концепцию национального экономического развития, но и приступить к созданию новых, современных отраслей производства в почти не охваченной ранее индустриальным бумом Фландрии. Происходил процесс ликвидации не вписывавшихся в современный промышленный контекст шахт в Валлонии (отчасти это было связано с новыми энергетическими потребностями страны), перенос из этой провинции во Фландрию металлургического производства. В частности, в 60-е годы в районе г. Гента вступил в эксплуатацию ультрасовременный по тем временам металлургический комбинат «Сидмар». Во Фландрию были переведе-

ны и многие предприятия цветной металлургии, так как их валлонские предшественники, ориентировавшиеся в производственном процессе на сырье из Конго, не смогли приспособиться к новым видам экспортного сырья. В конце 60-х годов начинается строительство первого в Бельгии завода по выплавке сырого алюминия во фламандском г. Амане. Во Фландрии складывается так называемый «золотой треугольник» (Брюссель–Антверпен–Гент), в котором концентрируются основные промышленные предприятия Бельгии, успешно встраивающиеся в технологические процессы, порожденные новым этапом научно-технической революции.

Перенос баланса экономики из Валлонии во Фландрию сопровождался очевидным приоритетом последней в процессе получения как государственных средств, так и иностранных капиталовложений. Впечатляют цифры: в 1961–1967 гг. на долю Фландрии пришлось около 64% капиталовложений из-за рубежа, а Валлонии досталось лишь 27%. Примерно в такой же пропорции распределялись в этот период государственные средства: 62% бюджетных ассигнований для Фландрии и 38% для Валлонии. Эта политика сказалась и на существенной разнице в распределении по регионам национального дохода на душу населения. В 1966 г. впервые в истории страны он оказался в пользу Фландрии[199].

Региональная переориентация национальной экономики в условиях нараставшего в 70–80-е годы процесса европейской интеграции, даже с учетом известных кризисных процессов мировой хозяйственной системы, принесла Бельгии ощутимые положительные результаты. Оценить их можно, как это принято у экономистов, прежде всего, в категории «валовой внутренний продукт» (ВВП), исчисляемый в долларах США. Этот показатель в Бельгии за период 1960–1980-х гг. возрос с 32,5 млрд долларов до 71,5 млрд долларов. За этот же период ВВП на душу населения возрос с 3,5 тыс. долларов до 7,2 тыс. долларов США. Вплоть до рубежа XX–XXI вв. эти цифры шли по нарастающей. В 2002 г. национальный ВВП составил 297,2 млрд долларов, а ВВП на душу населения 29 тыс. долларов. В пересчете на евро эти же показатели составили в 2005 г. соответственно 298 млрд евро и 28,6 тыс. евро. В 2007 г. эти показатели в евро равнялись соответственно 310 млрд и 30 тыс. По этим показателям Бельгия постоянно находилась на уровне ведущих европейских государств[200]. Отметим и объем официально заявленных золотовалютных резервов Бельгии — 11,1 млрд евро (март 2008 г.). Впечатляют и показатели ее роли в глобализированной торговле. В 2005 г. Бельгия с населением 0,16% от населения Земли производила 3,2% мирового экспорта товаров (10 место)

и ввозила 3,0% мирового импорта товаров (9 место). Не менее значимы и европейские параметры этого процесса. Представляя всего 2,2% жителей Евросоюза, Бельгия в 2004 г. имела в ЕС 8,4% экспорта и 8,0% импорта всего внешнеторгового оборота Евросоюза[201].

Структурная перестройка бельгийской экономики, переориентация от убыточных валлонских предприятий (угледобыча, черная металлургия, химическая и текстильная промышленность) на современные отрасли производства (нефтепереработка, электроника и др.) определили достаточно низкие темпы инфляции. Здесь свою роль сыграло и участие страны в европейской валютной системе, которая сдерживала рост импортных цен, их повышение на внутреннем рынке. Если в 60–80-х годах средний уровень инфляции равнялся 4–5%, то уже к концу века он подошел к границе 1%, лишь несколько превысив его в начале XXI в. (1,7% в 2002 г.)[202]. Однако начавшийся во второй половине десятилетия мировой кризис цен на энергоносители основательно подпортил эти показатели. Так, в июне 2008 г. инфляция в Бельгии достигла рекордного за последние четверть века уровня, составив 5,8% в годовом исчислении. Однако скачок цен, прежде всего на различные виды топлива, был характерен и для других стран зоны евро. Не менее существенными показателями являются и подвижки в бюджете. В послевоенный период он всегда был дефицитным, хотя темпы этого негативного для экономики показателя постепенно сокращались. В результате в начале XXI в. страна вышла на бездефицитный уровень, выгодно отличаясь по этому показателю от других стран ЕС, где лишь малые страны скандинавского региона (Швеция, Дания, Финляндия) могли гордиться бюджетным профицитом.

Говоря о достижениях бельгийской экономики, ее структурной перестройке в направлении максимального использования производственных мощностей Фландрии, нельзя не сказать и о проблемных сторонах хозяйственной жизни. Бельгия среди других старожилов ЕС является одним из рекордсменов по темпам роста и общему объему государственного долга. Среднегодовой его прирост в 60–70-е годы был на уровне 5%, а в 80-е — уже более 12%, что отчасти было связано с ослаблением в годы мирового экономического спада общеевропейских интеграционных процессов. С 80-х годов темпы роста внешнего долга вдвое превышают темпы роста ВВП. Своего пика — 135% ВВП внешний долг достиг в 1993 г., снизившись к началу XXI века до уровня 95–100%. В 2007 г. эта цифра равнялась 85%. Отметим, что Евросоюз ставит перед своими членами задачу снижения этого показателя до 60% ВВП[203].

Экономическая регионализация хотя и способствовала распределению трудовых ресурсов в более современных отраслях промышлен-

ного производства, однако не избавила Бельгию от сохранения высокого уровня безработицы. Жесткая конкуренция международных производственных монополий в тех сферах экономики, где Бельгия уже вышла на уровень мировых стандартов, объективно способствует наличию в стране значительной армии свободной рабочей силы. Впрочем, с точки зрения абсолютных цифр, безработица несколько снизилась (1980 г. — 13,8%; 2000 г. — 10,9%), а к середине — второй половины первого десятилетия XXI века соответствующие показатели составили в 2006 г. — 8,2%, в 2007 г. — 7,7%[204]. Отметим, что, как и в прошлом, безработица более характерна для Валлонии, чем для Фландрии (соотношение 3:1). Надо привести точку зрения некоторых экспертов, которые считают, что часть безработных в Бельгии (около 20%), получающих соответствующие пособия, вполне сознательно сохраняют свой статус. Имеющие низкую производственную квалификацию не стремятся занять вакансии, ибо оплата их труда не намного превысит размер пособий и различных социальных выплат, полагающихся им по бельгийским законам о труде.

Среди экономических недостатков, еще не преодоленных Бельгией, исследователи называют недостаточное освоение достижений научно-технического прогресса в производстве. Уровень инвестиций в НИОКР составил на рубеже XX–XXI вв. 1,7% ВВП и был одним из самых низких в странах — членах ЕС. Недостаточна и компьютеризация промышленного производства; ее показатели явно отстают от среднеевропейских. Страну не украшает и значительный вес в ВВП «теневой экономики». В конце XX века он равнялся 23,4%, что превосходило средние показатели большинства стран ЕС[205].

Экономический кризис конца 2008 — начала 2009 гг. не вызвал, вначале ожидавшегося, резкого подъема негативных хозяйственных показателей. В первом квартале 2009 г. объем ВВП по сравнению с тем же периодом 2008 г. сократился на 3%. Уровень безработицы в апреле 2009 г. был даже несколько ниже (7,3%), чем в прошлые годы. Инфляция не превысила 5%, причем, по прогнозам экономистов, она в результете снижения покупательной способности населения может вскоре уменьшиться до 2%. В конце 2008 г. было зарегистрировано банкротство более 8,5 тыс. предприятий. По прогнозам, в ближайшее время их число может возрости до 10 тысяч. Однако это в основном мелкие фирмы, не делающие погоды на рынке занятости. Более тревожные цифры возникли в сфере внешней торговли. С февраля 2008 г. по февраль 2009 г. объем экспорта сократился почти на 5 млрд евро, а импорта — на 4,2.

Правительство Бельгии достаточно оперативно отреагировало на начальную стадию кризиса. Был принят закон об обеспечении функ-

ционирования предприятий, в том числе и о мерах по сохранению занятости. Однако главный упор был сделан на финансово-банковскую сферу, где сложилась крайне неблагоприятная для страны ситуация (см. пункт 12.4).

В целом Бельгия, помимо общих хозяйственных сложностей современного мира, испытывала на себе трудности ее бытия как «двухсполовинного государства», где экономическая жизнь во многом регионализировалась, подверглась воздействию различных политических факторов, подчас мелочного соперничества двух этнолингвистических общин*, [206]. Все это, безусловно, сказывалось на процессе поиска собственной «маркетинговой» ниши в мировом рынке, на процессе структурной перестройки большинства отраслей народного хозяйства.

12.2. Государство и монополии

«Двухсполовинность» Бельгии отражается и на особенностях ее экономической структуры, поскольку основные компоненты хозяйственной деятельности автономны от центральной власти. Общая для современной капиталистической экономики тенденция ухода государства из производственно-предпринимательской сферы, создание для частной предпринимательской инициативы комфортных условий накладывается на региональные особенности бельгийской экономики. Уже в начале 80-х годов прошлого века в госсекторе было занято лишь 6% всей рабочей силы Бельгии, а его вклад в ВВП также находился на уровне этого показателя. В последующие годы государство стремилось при каждом удобном случае освободиться от функции управления, тем более что эффективность общественного сектора находилась на весьма низком уровне. Сегодня государство сохраняет свои позиции, прежде всего, в сфере транспорта и связи, отчасти в энергетической отрасли, а в других отраслях экономики

---

* Отметим, что официальные бельгийские публикации, прежде всего, те из них, которые ориентированы на возможных зарубежных инвесторов, всячески стараются оттенить региональные экономические диспропорции. В частности, в вышедшем в 2006 г. на русском языке буклете «Belgium (un) Ltd.» особенно подчеркивается привлекательность валлонского экономического региона: «На сегодняшний день знаменитые университеты, научно-исследовательские центры и квалифицированный рабочий персонал создают в Валлонии непревзойденную атмосферу инноваций и технологического совершенства. Производительность труда растет в Валлонии с рекордной скоростью... Инфраструктура Валлонии — одна из наиболее развитых во всей Европе».

присутствует лишь как довесок к мощному частному сектору. Государство заинтересовано, чтобы частные компании в различных отраслях промышленности эффективно внедряли в производство новейшие технологии. При этом особое внимание уделяется химической, электронной, а также металлургической отраслям промышленного производства.

Вполне естественно, что именно в этих областях нашли приложение своим капиталам ведущие бельгийские корпорации. Уже в начале 80-х годов сформировалась «большая четверка» суперконцернов с годовым оборотом более 1 млрд долларов. В нефтяной промышленности это «Петрофина» (9,2 млрд), в химической — «Сольвей» (4,2 млрд), в металлургии — два гиганта «Коккериль-Самбр» (3,9 млрд) и «Хобокен—Оверпельт» (2,3 млрд)[207]. Два десятилетия спустя на первое место с оборотом в 6,7 млрд долларов вышел «Коккериль-Самбр». В то же время в число ведущих бельгийских корпораций с объемом капитализации свыше 1 млрд долларов вошли пивной гигант «Интербрю» (11,9 млрд), «Электробель» (11,4 млрд), действующий в электроэнергетическом комплексе фармацевтический концерн «ИЦБ» (5,7 млрд), уже известный нам «Сольвей», лидер химико-фармацевтической сферы (5,6 млрд), монополист оптово-розничной торговли «Дельхейз» (4,3 млрд) и электронная фирма «Барко» (2,0 млрд). Отметим и такие крупные монополии, как «Беккерт» (черная металлургия), «Тесендерло» (текстильная промышленность)[208].

Формирование промышленной специализации Бельгии происходит в тесном взаимодействии с зарубежными партнерами. На рубеже XX—XXI вв. она занимала 3-е место в Европе по объему аккумулирования из-за рубежа прямых инвестиций. На долю иностранных компаний приходились около 30% всей стоимости экспорта, 25% промышленного производства и 20% всех занятых в различных отраслях бельгийской экономики. Если в первые послевоенные десятилетия преобладали прямые инвестиции из США, то в 80-е годы конкуренцию им составили активы из таких европейских стран, как Германия, Франция, Нидерланды, на каждую из которых приходилось 12—15% суммарного инвестированного капитала.

Инвестирование по отраслям распределяется следующим образом. США активно присутсвует в автостроении («Дженерал моторз», «Форд»), электротехнике и электронике («Вестингауз электрик», «Дженерал электрик»), нефтепереработке и нефтехимии («Эксон», «Тексако», «Дюпон де Немур»). Активы ФРГ концентрируются в нефтехимии («БАСФ», «Байер»), автостроении («Фольксваген»), электротехнике и электронике («Сименс»). Франция традиционно представлена в ме-

таллургии («ЮЗИ-НОР»), автостроении («Рено», «Пежо»), телекоммуникационном оборудовании («Алкатель»), нефтепереработке («Тоталь Финаэльор»), энергетике («ГДФ-Сюэз», ЭФФ). Наконец, нидерландский капитал особенно заметен в бытовой электронике («Филипс») и химии («АКЗО», «Юнилевер»).

Инвестиционный климат в Бельгии считается одним из самых благоприятных на европейском континенте. Повышенный интерес к инвестированию в эту страну объясняется не только выгодным географическим положением, наличием хорошо развитой народно-хозяйственной инфраструктуры и высококвалифицированных производственных кадров. Огромное значение приобретают многочисленные льготы, которые предоставляются иностранным предпринимателям (выгодные кредиты, условия покупки земли и пр.). Заграничные компании имеют равные с национальными фирмами условия в получении государственных льготных кредитов и субсидий. На руку им и правительственная политика сокращения налогов с инвесторов. В начале 2000-х годов был принят закон о корпоративном налогообложении. Согласно ему снижалась ставка корпоративного налога с 40,17 до 33,99% (включая 3% НДС). Реформа согласно самооценке бельгийских официальных публикаций «позволит сделать корпоративное налогообложение в Бельгии более конкурентоспособным на европейской арене»*, [209]. В качестве факторов, тормозящих процесс инфильтрации иностранных капиталов в бельгийскую экономику, следует назвать высокий уровень зарплат и социальных отчислений, а также низкую мобильность бельгийской рабочей силы.

Со своей стороны, бельгийские монополии, большая часть из которых ориентируется на экспорт, активно осваивают зарубежные рынки. Например, химический концерн «Сольвей» имеет собственные производственные подразделения в двадцати странах, где на 130 дочерних предприятиях занято около 50 тыс. человек. Гигант металлургии «Кокериль-Самбр» контролирует 93 дочерних компании в более, чем десяти странах, являясь одним из лидеров европейского производства листового проката[210]. Продолжая перечень бельгийских монополий, задействованных за рубежом отметим стекольный гигант «Глафербел», имеющий сеть предприятий в США, Великобритании, Швеции, Китае. Более чем тридцатью заводами в различных странах владеет крупней-

* В этом вопросе точки зрения властей Валлонии и Фландрии не совпадают. В экономически более развитой Фландрии муссируется идея перевода системы налогообложения в местный бюджет, что позволит «северянам» посредством дальнейшего снижения налогов стимулировать ряд базирующихся в Валлонии иностранных компаний к переводу своих производств во Фландрию.

ший производитель пива «Инбеф» («Интербрю»). В последние десять лет он поглотил таких конкурентов, как канадская фирма «Джон Лэббет», британский производитель пива «Басс». Острая конкурентная борьба заставляет крупные бельгийские монополии, выходящие на международную арену, вступать в партнерские отношения с еще более крупными корпоративными объединениями. В частности, ведущий нефтяной и нефтехимический концерн «Петрофина», капиталы которого задействованы в экономике более чем тридцати стран, включая США и Канаду, участвует в процессе нефтедобычи в шельфе Северного моря. Он владеет 30% месторождения «Экофикс». Сотрудничество с крупными нефтяными компаниями Франции («Тоталь» и «Эльф») способствовало вхождению «Петрофина» в первую пятерку мировых экспортеров капиталов в нефтедобыче. Нельзя не упомянуть и германо-бельгийский альянс «Агфа-Геверт», на предприятиях которого в 33 странах занято 23 тыс. человек. В ряду успешных совместных проектов отметим американо-бельгийскую «Вестингауз-АСЕК» и франко-бельгийскую группу «Алкатель». Сферой создания на основе бельгийских компаний международных суперконцернов является энергетика. Здесь бельгийцы активно сотрудничают со своими французскими соседями. В 90-е годы XX в. появился крупный совместный концерн «Сюэз». В сентябре 2007 г. к нему присоединили «Газ де Франс». Новый гигант энергетики занял третье место в Западной Европе по масштабам биржевой капитализации, обойдя такие промгруппы этой отрасли, как испанская «Ибердролла» и итальянский «Энель».

Хотя значительная часть бельгийских инвестиций приходится на внеевропейские регионы, в том числе и на США, однако интеграционные процессы в Европе после создания ЕС делают Старый Свет объектом солидного приложения национальных капиталов. Бельгийские монополии пользуются устранением ограничений на движение капиталов, в условиях сохраняющихся в самой стране производительных издержек. Крайне выгодным является то, что производственные подразделения, как индивидуально бельгийские, так и совместные, находятся в пограничной с Бельгией зоне таких стран, как Франция, Германия, Нидерланды, Люксембург. Они могут поэтому работать в режиме единого производственного комплекса при минимизации транспортных издержек, облегченных условиях перемещения производственных мощностей и рабочей силы.

Выход бельгийского капитала на мировой рынок отражает не только общие тенденции глобализирующейся экономики, но и специфику хозяйственного развития страны, которая отстала в послевоенный период от своих западноевропейских соседей в переходе от начальной

фазы экономической специализации к более высокому технологическому уровню. Государство, хотя оно и пыталось как-то регулировать этот процесс, однако в условиях регионализации экономики более заботилось о сохранении целого, чем об интересах отдельных отраслей промышленного производства. Монополии самостоятельно искали сферы приложения капиталов там, где были большие шансы для высококачественной и технически передовой продукции, заполняя своей активностью «маркетинговые ниши» мирового рынка. В результате в современной Бельгии сложилась производственная модель, когда традиционные отрасли промышленности сосуществуют с сектором экономики, отвечающим потребностям нового этапа НТР.

Нельзя сбрасывать со счета и объективную тенденцию мирового экономического развития, связанную с преобладанием сферы услуг над собственно промышленным производством. В Бельгии только за десять лет (1995–2005) вклад этого направления в ВВП возрос почти на 5%, составив 74,7% всей добавленной стоимости, причем в Брюссельском столичном регионе (БСР) эта тенденция еще более показательна (с 86,2 до 88,4%). Соответственно увеличилось и число занятых в данной отрасли за обозначенный период: с 72,7 до 77,3%. Для БСР эти цифры выглядят как 87,8–90,5%. Неудивительно, что средства вкладываются в сферу услуг более значительные, чем в промышленность, исходя, прежде всего, из фактора получения коммерческой прибыли.

12.3. Отраслевая специфика

Основой развития промышленного производства в Бельгии является стратегия компромисса в определении оптимизации традиционных и современных видов производств. Отказ от традиционных отраслей означал бы для монополистического капитала страны утрату уже освоенных ниш, в том числе и вне Бельгии. Такой переход к современному технологическому процессу и, соответственно, к новой специализации не был лишен коммерческого риска. Поэтому второй путь мог реализовываться, и об этом уже говорилось, преимущественно в рамках партнерских связей с международным крупным бизнесом. В то же время процесс интернационализации монополий охватывает и традиционные отрасли бельгийской промышленности.

Наиболее характерным в этом отношении является развитие хозяйственной активности гиганта черной металлургии — основы традиционной бельгийской хозяйственной специализации — концерна

«Коккериль». Последний уже к концу 60-х годов поглотил большую часть валлонских металлургических компаний. Вертикальная концентрация проявлялась, к примеру, в сосредоточении в руках «Коккериль» крупнейших металлургических заводов полного цикла, заводов металлоконструкций, судостроительного завода, заводов листового проката, жести, проволоки, трех крупнейших угольных шахт, рудников, карьеров и предприятий по добыче известняка. В 1981 г. «Коккериль» объединился с «Эно-Самбр», владевшей сталелитейными заводами в Шарлеруа. Новая компания «Коккериль-Самбр», поддерживаемая бельгийским правительством и ЕЭС, смогла за счет их субсидий преодолеть кризисный период 80-х годов.

В 90-е годы процесс слияний на базе этой сверхмонополии продолжался. В 1994 г. был поглощен крупнейший германский концерн «ЕКО Сталь ГМбХ». Правда, в 1998 г. бельгийцы были вынуждены уступить контрольный пакет своих акций (53,7%) более мощной на этом рынке французской компании «Юзинор». Последняя в 2001 г. слилась с испанской «Асералия» и люксембургской «Арбед». В результате в 2006 г. возник мировой гигант сталелитейной промышленности «Арселор». Отметим, что в этом многонациональном концерне «Коккериль-Самбр» занимает отнюдь не второстепенные позиции. Прежде всего, это касается производства листового проката. Заводы этого профиля расположены во многих городах страны. Всего на заводах бельгийских филиалов «Арселора» занято более 12 тыс. человек. Упомянем и других крупных производителей черной металлургии в Бельгии — «Дюферко» и «Беккерт», владеющих несколькими заводами этого профиля.

Спрос определяет географию размещения бельгийских предприятий данной отрасли. В последние десятилетия концерны перестали ориентироваться на убыточную угольно-металлургическую базу Валлонии. Большая часть заводов вокруг Льежа и Шарлеруа свернули свои мощности. Одним из последних прекратил свое существование в 2007 г. завод в Сейранге. В то же время во Фландрии оказались востребованными заводы по производству стальных конструкций, ориентирующиеся на строительную индустрию. Особенно крупными являются производственные комплексы в Антверпене и Генте. Вполне естественно, что бельгийская металлургия, ориентированная на экспорт, не может не испытывать на себе колебаний мировой конъюнктуры. После спада 1998–2001 гг., вызванного перепроизводством металлургической продукции, начался этап повышения спроса на нее, особенно на азиатском рынке. В 2005 г. выплавка стали в стране составила 10,5 млн тонн. Ее доля в мировом экспорте этой продукции составила около 15–20%. Специализация определила и основной

профиль — нержавеющая сталь, стальной прокат, стальная проволока. В 2004 г. экспорт изделий из железа и стали составил 6,7% всего бельгийского экспорта и 4,9% всего импорта, а продукция металлургии в целом (включая цветную) составила 8,9% экспорта и 10,5% импорта[211]. Финансовый кризис и рецессия конца 2008 г. — начала 2009 г. вносят коррективы в функционирование этих отраслей, делая спад спроса на их продукцию фактором, определяющим их перспективы на ближайшие годы.

Второй традиционной отраслью бельгийской промышленности, где происходили процессы, сходные с эволюцией металлургического производства, была химическая. Вообще Бельгия является наряду с Германией сородоначальником этой отрасли. Первый завод крупнейшей химической компании страны «Сольвей» был основан близ Игар-Леруа еще в 1865 г. Химическая промышленность зарождалась на базе использованных отходов доменного производства. Сам основатель концерна — Э. Сольвей запатентовал в свое время способ изготовления соды. На ее основе в дальнейшем началось производство различных кислот и минеральных удобрений. Бельгия также явилась родоначальником производства фотопленки. В 1894 г. в Антверпене открылось соответствующее этому профилю предприятие — завод «Геферт». В годы Первой мировой войны многие использовавшиеся на фронтах взрывчатые вещества имели бельгийское происхождение. В межвоенный период центрами химического производства страны стали заводы по выпуску химикатов в Антверпене и в зоне канала Гент-Тернеузен.

После окончания Второй мировой войны начался подъем бельгийской химической промышленности. В период послевоенного восстановления европейской экономики Бельгия осуществляла вывоз продукции низкой степени переработки по производству серной кислоты из импортного серного колчедана, а также отходов цветной металлургии, она занимала 4-е место в Европе. Некоторое падение спроса в 50–60-е годы вызвало необходимость модернизации отрасли. Бельгия привлекает к химическому производству иностранные компании, прежде всего, американские и немецкие. В дальнейшем этот процесс слияний продолжался, что привело к формированию мощных концернов, например, «Агфа-Геферт», являющегося крупнейшим мировым экспортером товаров кинофотоиндустрии. Партнерами многих бельгийских производителей органической химии являлись такие мировые гиганты, как германский «БАСФ» и американский «Эксон». Для химической промышленности Бельгии характерен и процесс перепрофилирования значительной части производственного процесса.

«Сольвей», например, сделал в последние годы акцент на производстве фармацевтики, специальной химии и пластмасс. Здесь он кооперируется с другим химическим гигантом — УСБ. Наукоемкость национальной химической промышленности определяет ее ориентацию на производство биотехнологий. Более половины всех предприятий этой отрасли возникли на рубеже XX–XXI веков. Особенностью бельгийского химического производства является его ориентация на экспорт (почти 80% всей производимой продукции). Неоспорима и заглавная доля химпродуктов в общем объеме экспорта (31,2% в 2005 г.). Эта цифра составляет и почти 17% всего европейского экспорта. Обратим внимание и на такие цифры. В 2003 г. оборот отрасли составил 44,2 млрд евро, или 22,9% оборота всей бельгийской обрабатывающей промышленности. В целом доля занятых в химической промышленности выросла с 6,0% в 1954 г. до 16% в 2002 г. от числа всех работников обрабатывающей сферы экономики страны[212].

Весьма любопытна и география химической промышленности Бельгии, соответствующая уже упоминавшейся неоднократно разновеликости вклада регионов в хозяйственную жизнь страны. Во Фландрии действует более 500 химических компаний, где занято 65 тысяч человек. Их оборот 35 млрд евро, причем 80% продукции идет на экспорт. В целом в этом регионе сосредоточено 2/3 всех предприятий отрасли. Центрами химпроизводства являются Антверпен и Гент. В Валлонии действуют около 200 химических компаний с суммарной занятостью в 25 тыс. человек и ежегодным оборотом в 10 млрд евро. Кроме того, 150 химических компаний (занятость — 9 тыс. человек, оборот — 3,5 млрд евро) находятся в Брюссельском столичном регионе. Все это служит лишним подтверждением экономического лидерства Фландрии, подпитывающего соответствующие претензии на верховенство амбициозных фламандских политиков.

Процесс трансформации коснулся и таких традиционных для Бельгии отраслей, как стекольная и алмазогранильная. Их зарождение относится еще к эпохе Средневековья; с тех пор бельгийский хрусталь по праву занял ведущее место в Европе. В XX в. заводы, находившиеся преимущественно в Валлонии, начали перепрофилирование от бытовых заказов на нужды автомобилестроения и витринного стекла для фирм соответствующего профиля. Лидером здесь является «Главербел», который в последней трети XX в. поменял своих зарубежных партнеров: сначала французский «Дюпон», а затем японскую «Асахи глас». Что касается алмазогранильной отрасли, то Антверпен исторически делил с Амстердамом пальму первенства. Правда, сегодня здесь производится около 5% всего мирового производства. Свое влияние

оказало и перераспределение отрасли от предметов роскоши к применению в электротехнике и хирургии. Ныне Бельгия является также крупнейшим производителем бурового алмазного оборудования.

Среди традиционных отраслей Бельгии упомянем также деревообрабатывающую, бумажную промышленность и производство строительных материалов. Первая составляет около 3% всей деревообрабатывающей промышленности стран ЕС начала XXI в. Большая часть ее предприятий (87%) расположена во Фландрии. Валлония лидирует по количеству заводов, производящих цемент. Отметим, что в сфере производства стройматериалов бельгийские фирмы тесно связаны с мощными концернами этой отрасли в Италии и Швейцарии. В Бельгии процветает и строительная индустрия, причем географически опять-таки очевидны диспропорции. Большая часть новостроек (71%) приходится на Фландрию, в то время как Валлония (22,8%) и БСР (6,2%) явно отстают[213].

Старейшей отраслью бельгийской обрабатывающей промышленности является текстильное производство, сформировавшееся еще в раннем Средневековье на базе овцеводства и льноводства во Фландрии. В послевоенный период стало использоваться привозное сырье — хлопок, шерсть, джут. Во Фландрии же после Второй мировой войны были сосредоточены предприятия хлопчатобумажной, шерстяной, льняной отраслей бельгийского текстиля. Во второй половине XX в. там же располагались заводы по производству искусственного волокна, принадлежавшие компании «Фабельма». Однако в целом эта сфера промышленности находится в руках мелкого и среднего бизнеса. Товары этой отрасли заметны и в европейском масштабе. В начале XXI в. текстильная индустрия в Бельгии по обороту (6,6 млрд евро, 3,2% всей текстильной промышленности ЕС) занимает пятое место, уступая лишь Италии, Германии, Франции и Великобритании[214].

Всемирной славой пользуется и бельгийское пивоварение, также берущее свое начало из глубины веков. Сегодня в стране производится более 2 тыс. различных сортов пива. Долгие годы крупнейшим производителем пива был концерн «Интербрю», который в 2004 г. объединился с компанией «АмБеф», образовав холдинг «Инбеф». Последний сразу же вышел на первое место в мире по абсолютным объемам производства, обойдя и американскую «Анхайзер Буш», и нидерландскую «Хейнекен». Наибольшим достижением бельгийского пивного гиганта стала в июле 2008 г. покупка им после длительного торга контрольного пакета акций американской компании «Анхойзер Буш». С ростом производства наметился и рост экспорта; более 90% его направляется в страны ЕС. В начале XXI в. бельгийские

пивные монополии были обвинены ЕС в картельном сговоре, что повлекло за собой большие штрафы, хотя это никак не отразилось на прогрессирующей тенденции производства пива в Бельгии и экспортных возможностях данной отрасли.

Некоторые отрасли бельгийской промышленности сочетают в себе как традиционные направления, так и порожденные современным этапом НТР. Наиболее характерна в этом смысле ситуация в машиностроении. Такая его ветвь, как тяжелое машиностроение, было наряду с угледобычей и литьем стали одной из старейших в экономике Бельгии. Оно характеризовалось повышенной металлоемкостью и практически целиком концентрировалось в Южном (валлонском) угольно-металлургическом районе, что объяснялось близостью источников сырья и наличием потребителя. Тяжелое машиностроение доминировало в общей структуре этой отрасли и в первые годы после окончания Второй мировой войны, ибо как Бельгии, так и ее соседям необходимо было оборудование для угольной и металлургической промышленности. Кризис в валлонском регионе рубежа 60-х годов, закрытие нерентабельных производств повлекли прекращение выпуска металлургии и турбогенераторов. Вначале отрасль переориентировалась от транспортного машиностроения в направлении набиравших темп нефтепереработки и нефтехимии. Однако общее значение отрасли продолжало уменьшаться, и к концу XX в. производство дизельных локомотивов, электровозов, а также вагонов для транспортных и пассажирских перевозок сошло на нет. Резко сбавило обороты и судостроение: в 80-х годов была закрыта крупнейшая верфь в пригороде Антверпена — Хобокене. В то же время продолжалось производство различных видов электротехнической продукции — генераторов, трансформаторов, а также кузнечно-прессового оборудования; на долю этой отрасли в начале XXI в. приходилось 80% стоимости всего станкостроения. В качестве примера приведем фирму «Пиканол», занимающую 2-е место в мире по экспорту ткацких станков[215].

Определенную эволюцию претерпело бельгийское автомобилестроение. В начале XX в. автомобили, произведенные в Бельгии, пользовались в Европе значительным авторитетом. Кризис рубежа 20–30-х годов практически уничтожил эту отрасль. В послевоенный период страна перешла к автосборке с помощью таких мировых автогигантов, как «Дженерал моторс», «Форд», «Крайслер», «Ситроен», «Рено», «Пежо», «Фольксваген», «Вольво Карс», «Опель». Эта специализация является ныне достаточно профильной во всей машиностроительной отрасли (11,8% стоимости всей продукции в 2005 г.), полностью ориентирован-

ной на европейский рынок. Автогиганты создали сборные предприятия в Антверпене, Генке, Генте, в районе Брюсселя. Несмотря на перенасыщенность Европы транспортными средствами, Бельгия прочно занимает на континенте второе место по выпуску автомобилей, уступая лишь Италии. Ежегодно страна выпускает почти 1 млн автомобилей общей стоимостью почти 10 млрд евро. На производстве машин и в автосборке занято 25 тыс. человек. Заметен и национальный автосервис, где имеется 70 тыс. рабочих мест. Помимо легкового транспорта Бельгия занимает в Евросоюзе одно из первых мест в производстве грузовых автомобилей. В этой сфере занято более 10 тыс. человек, ежегодно производящих продукцию на сумму 2,7 млрд евро[216]. Отметим, что география бельгийского машиностроения в целом соответствует тенденциям в других отраслях. Фландрия сосредоточила на своей территории два крупнейших экспортных узла — приморский (Антверпен) и приграничный (Генк). Здесь налажена такая внутренняя специализация автомобилестроения, как монтаж радиоэлектроники и электротехники. Принципиально новой отраслью машиностроительной промышленности стало авиа- и ракетостроение. Специализация данной отрасли — изготовление отдельных частей летательных аппаратов для международного концерна «Аэробус» и американского «Боинга». Существует даже одно предприятие по производству искусственных спутников — «Ферхарт».

Среди отраслей промышленного производства, бурно развивающихся в последние десятилетия, достойна упоминания биотехнология. Ее доходы выросли в начале XXI в. на 30%. Страна стала одним из лидеров этой отрасли в Евросоюзе. Сегодня в Бельгии насчитывается около 100 компаний этого профиля. В 2003 г. в отрасли было занято более 7 тыс. человек, а прибыль равнялась 1,6 млрд евро[217]. В другой модернизированной отрасли бельгийского промышленного производства — электротехнике — происходит постоянный процесс переориентации на информационно-телекоммуникационную сферу и электронику. Этот процесс совпал со сменой собственника в целом ряде крупных производств, что объяснялось сильной технологической продвинутостью небельгийских фирм. В частности, компания ACEK продала контрольный пакет акций американцам из «Вестингауз электрик». Сегодня там работает около 15 тыс. человек. В сфере телекоммуникаций американцы представлены «Белл Телефон Мэнюфекчуринг». На этом же рынке активен и французский «Алкатель». Несколько производственных мощностей вдоль нидерландско-бельгийской границы создал «Филипс», которому выгоднее вкладывать средства в более дешевое по оплате труда бельгийское производство. Другой голландский

монстр — нефтяной «Ройял Датч Шелл» перенес в Бельгию часть своих нефтеперерабатывающих заводов, сочтя ее более надежной в вопросах, связанных с экологическими инвестициями, здесь менее расходными, чем в своей стране. Свою роль сыграли и большие пропускные мощности Антверпена, не уступающего Роттердаму по возможностям выгрузки нефти из танкеров.

Для бельгийской экономики нефть хотя и остается важным элементом в структуре энергопотребления, однако ее удельный вес в национальном энергобалансе снижается (с 49,7% в 1980 г. до 39,5% в 2005 г.). Ее все больше заменяют природный газ (25,2%) и ядерное топливо (22,1%). Правда, как уже было сказано, проблематика существования АЭС все больше превращается из экономического фактора в политический. В энергетическом секторе идет конкуренция между частным холдингом ЭЛЕКТРОБЕЛ и государственной компанией СПЕ, первый в основном опирается на собственные средства, не рассчитывая на участие в своем бизнесе крупных банков Бельгии. СПЕ, наоборот, ориентировалась в течение длительного времени на поддержку со стороны национальных банков и средств, получаемых от муниципальных властей. Однако в мае 2009 г. французский концерн ЭДФ, воспользовавшись банковским кризисом в Бельгии, приобрел за 1,3 млрд евро 51% капитала СПЕ, по существу, весь энергетический рынок Бельгии теперь подчинен французским монополиям. Эта ситуация пришлась не по душе правительству Бельгии. В частности, министр по делам предпринимательства В. ван Кикенборн потребовал от Европейской комиссии расследования условий сделки с точки зрения законов рыночной конкуренции. Отметим, что еще глава «служебного кабинета» Ги Верховстадт воспрепятствовал в начале 2008 г. попыткам упомянутой ЭДФ установить контроль над национальной газовой корпорацией «ДИСТРИГАЗ».

Во многом данная ситуация объясняется тем, что бельгийский финансово-промышленный капитал не спешит вкладывать средства в новые производственные мощности, предпочитая либо паритетное участие в процессе, либо вообще передачу некоторых отраслей на откуп иностранным монополиям. Все это вызывало и вызывает определенное беспокойство в экономических и политических кругах страны, ибо повышается возможность попадания национальной экономики в зависимость от интересов международных монополий. В то же время их участие в бельгийской промышленности помогло создать десятки тысяч рабочих мест, снизить социальные и политические издержки от роста безработицы, остающейся одной из самых высоких среди западноевропейских малых стран — членов Евросоюза.

12.4. Банковско-финансовый сектор и кризис 2008–2009 гг.

Осторожность, проявленная в докризисный, осени 2008 г., период банками Бельгии в деле финансирования промышленного развития страны, связана с целым рядом обстоятельств, часть из которых имеет исторические корни, а часть непосредственно связана с особенностями современного этапа функционирования бельгийской экономики. В первой половине XX в. лишь малая доля национальной промышленности (металлургия, угледобыча) могла быть отнесена по европейским критериям к значительным производственным мощностям. Абсолютное же большинство составляли мелкие и средние предприятия, концентрация которых в более крупные объединения стала происходить лишь на этапе НТР, да и то не во всех отраслях промышленного производства. Финансовые группы страны использовали эту ситуацию для ослабления мелкого и среднего бизнеса и перекачивания подконтрольных им средств в более выгодные, с их точки зрения, хозяйственные объекты. Но и здесь они действовали чрезвычайно осторожно, боясь коммерческих рисков, финансируя в основном процесс производственной модернизации там, где уже был налажен выпуск прибыльной продукции.

Между тем еще на рубеже XIX–XX вв. в Бельгии сложились достаточно крупные по европейским меркам финансово-банковские группы. Главной среди них была «Сосьете Женераль де Бельжик», пользовавшаяся репутацией одного из ведущих банковских домов Европы. В связке с ней находились другие группы финансового сектора («Брюфина-Кофининдюс»); некоторые банковские дома («Ампэн», «Ламбер», «Боренбон») сочетали вкладывание средств в традиционные отрасли экономики с чисто финансовыми, биржевыми, банковскими операциями. Последнее направление было доминирующим, ибо бельгийское законодательство в течение многих десятилетий запрещало коммерческим банкам приобретать акции промышленных и торговых компаний. Вполне естественно, что данный запрет можно было обойти с помощью подставных фирм и прочих уловок, характерных для государственно-монополистической системы. Однако это обстоятельство сдерживало банковскую отрасль в сфере извлечения прибыли из промышленного производства. В результате в начале 80-х годов XX в. среди 300 крупнейших банков мира было лишь шесть бельгийских с незначительными по мировым меркам активами — 129 млрд долларов[218].

В начале XXI в. Бельгия также не является сколько-нибудь заметной величиной в банковско-финансовой сфере. В 2002 г. она занимала 13-е место в рейтинге ведущих экспортеров и импортеров мировых финансовых услуг. Банковская сфера ориентирована на филиалы крупнейших банков мира. Из 104 зарегистрированных банков 78 являются филиалами французских, нидерландских, американских и японских банков. Коммерческие кредиты также предоставляются иностранными либо совместными с бельгийскими фирмами. Обратим внимание и на то, что «фламандизация» промышленного сектора не затронула традиционные «валлонские» направления в географии банков. Лишь в последнее время банки средней величины были открыты в Антверпене и Леуфене. Из крупных фламандских банков был заметен лишь «Альмани», тесно связанный с корпорациями новой производственной ориентации. Другая характерная черта финансовой сферы страны — наличие множества мелких учреждений этого профиля (81%) с числом занятых менее 5 человек. В целом идет процесс сокращения количества банков (со 151 в 1993 г. до 104 в 2004 г.)[219].

Структурную реорганизацию в банковской сфере можно проиллюстрировать на примере лидеров в этой области — банков «ИНГ» и «Фортис». Летом 2005 г. из первого была уволена часть персонала из служб обработки информации и логистики, причем как в Бельгии, так и в зарубежных филиалах. Владельцы банка мотивировали свои действия необходимостью борьбы с производственными издержками ради экономии порядка 40 млн евро ежегодно. Банк «Фортис» обнародовал в июне 2005 г. план сокращения персонала в течение ближайших пяти лет. Речь шла об увольнении 1200 служащих и, соответственно, экономии порядка 250 млн евро. «Фортис» намеревался создать единую информационную платформу, обслуживающую 35 его филиалов во всем мире. При этом «Фортис» планировал открытие новых филиалов в Австрии, Венгрии, Чехии. В июле того же года он поглотил турецкий «Дисбанк», купив около 90% его акций с последующим приобретением оставшихся. Общая сумма сделки составила 985 млн евро[220]. Отметим, что «Фортис» являлся по объему капитализации крупнейшим корпоративным концерном Бельгии. В начале XXI в. соответствующая цифра равнялась 29 млрд долларов. Следующие места в банковской табели о рангах занимали «Дексия» (17,7 млрд), «КБК» (9,8 млрд), «Ламберг» (7,7 млрд) и «Альмани» (6,8 млрд)[221].

По данным ОЭСР (2006), на эти банковские холдинги приходилось около 80% всех активов финансового сектора — наивысший показатель концентрации капиталов во всех странах ЕС. Отметим и другую особенность банковского сектора Бельгии. Лишь КБК полностью контро-

лируется бельгийскими владельцами. «Дексия» представлена не только национальными, но и французскими владельцами. В остальных вышеперечисленных банках бельгийские акционеры имеют лишь миноритарные доли. Спецификой банков, базирующихся в Бельгии, являлась их четкая ориентация на весь регион Бенилюкс. Здесь наиболее заметен «Фортис», имевший филиалы также в Нидерландах и Люксембурге. Обратим внимание и на то, что власти не только благожелательно относятся к присутствию иностранцев в национальном банковском секторе, но и стремились вернуть в банки страны ранее «сбежавшие» в офшоры средства бельгийских граждан. С этой целью в 2004–2005 гг. была проведена характерная и для других стран ЕС (прежде всего Италии) налоговая амнистия, позволяющая бельгийцам без всякого ущерба пополнить национальный банковский сектор.

Крупные неприятности обрушились на бельгийскую банковскую систему в связи с мировым финансовым кризисом осени 2008 г. Особенно трудные времена ожидали уже упоминавшиеся банковские группы «Фортис» и «Дексия». «Фортис» был не только крупнейшим бельгийским банком, но и входил в двадцатку ведущих мировых финансовых групп. Ситуация для «Фортис» осложнялась и тем, что за год до кризиса он совместно с британским «Ройял Банк оф Скотленд» и испанским банком «Сантандер» вложил огромные средства (около 24 млрд евро) в покупку голландской финансово-промышленной группы «АБН Амро». В период кризиса стало ясно, что «Фортису» необходимо более 6 млрд долларов для сохранения нормальной работы розничной сети АБН в Нидерландах. С этой целью банк пошел на одну из крупнейших в послевоенной Европе эмиссию своих акций. Не удался и «антикризисный план» «Фортис», вызвавший в конце июня 2008 г. падение курса акций. Грядущий крах «Фортиса» бумерангом ударил по бельгийско-французской «Дексия». Эта группа также столкнулась с проблемой финансирования, ибо никто ей кредитов не обещал, а стоимость заимствований резко возросла. По уточненным данным, «Фортис» потерял в 2008 г. более 20 млрд евро.

Спасение «Фортис» пришло со стороны региональной системы Бенилюкс. Правительство Бельгии частично национализировало «Фортис», а страны — члены Бенилюкс выделили кредитные средства из госбюджетов для спасения банковской группы, финансовым ареалом которой являются вышеупомянутые страны. Бельгия приобрела за 4,7 млрд евро 49% акций «Фортис». Нидерланды приобрели акций на 4 млрд евро, а Люксембург на 2,5 млрд евро. Операция по спасению «Фортис» стала крупнейшей среди всех попавших под молох кризиса банков Евросоюза. Однако попытка помочь «Фортису»

с помощью французского «БНП-Париба» еще далека от желаемого результата; вопрос о его полной реанимации остается открытым, хотя согласно окончательной договоренности французы получили 75% акций «Фортис», а оставшиеся акции приобрело бельгийское государство. Более успешной стала попытка также с помощью французского капитала облегчить участь банка «Дексия», получившего кредит в размере 9 млрд долларов[222].

Отметим, что бельгийское правительство достаточно оперативно и решительно отреагировало на острый банковский кризис. На поддержку рухнувших банков была выделена астрономическая сумма 45 млрд евро, что составило 31% всего бельгийского ВВП. Госбюджет гарантировал вкладчикам бельгийских банков в случае банкротства последних возврат 100 тыс. евро вместо 20 тыс. евро, гарантированных в предшествовавшие кризису годы. Отметим, что осенью 2008 г. тогдашний глава правительства Ив Летерм специально посетил Исландию, чтобы договориться с местными властями о спасении вкладов граждан Бельгии в разорившихся исландских банках. Для определения новой стратегии в финансово-банковской сфере был экстренно созван специальный Высший совет по финансам, в который вошли как политики, так и лучшие специалисты-ученые, а также представители банковского сектора. Кризис подвиг Бельгию к более решительным, чем прежде, мерам по реформированию банковской системы. Желая поднять международное реноме страны, правительство дало гарантии ОЭСР об отказе к 2010 г. от «банковской тайны». Это должно способствовать выведению Бельгии из «серого списка» стран, уклоняющихся от борьбы с офшорными сделками в национальных банках.

Финансовый кризис осени 2008 г. — зимы 2009 г. показал, что внешне благополучная бельгийская банковская система отнюдь не защищена от волнообразных конъюнктурных колебаний на мировых рынках. Под вопрос было поставлено и масштабное привлечение иностранных инвестиций, прежде всего, путем покупки ценных бумаг на фондовых биржах. А без участия зарубежных финансовых партнеров структурные сдвиги в экономике весьма проблематичны.

12.5. Миграция: потребности и возможности

Другой проблемой, имеющей для Бельгии определенное значение, стал нарастающий с конца XX в. процесс увеличения миграционных потоков. Эта страна, тесно связанная с глобализацией мирового хо-

зяйства, находящаяся на перекрестке европейских интеграционных процессов, в полной мере испытала на себе различные стороны данного явления. Речь шла не просто о демографических изменениях в одном из европейских государств, а о процессе, добавившем социальную, этническую и политическую напряженность в стране двух соперничающих между собой общин. Государство, призванное сохранять в условиях фламандско-валлонского противоборства свою целостность, должно было найти общий социальный знаменатель для других этнокофессиональных и расовых групп, сформировавшихся в отличном от европейского жизненном укладе, с особым менталитетом, основанном на иных культурных и бытовых ценностях.

Между тем в первые сто лет своего независимого существования Бельгия была одним из центров европейской эмиграции в страны Северной и Латинской Америки. Через Антверпен осуществляли отъезд на американский континент граждане многих европейских государств. Бельгийцы среди них составляли немалую долю, ибо причины поиска счастья на далекой чужбине были те же, что и у их соседей — немцев, голландцев, итальянцев, ирландцев. Применение своим рабочим рукам граждане королевства искали и в собственном колониальном владении — Конго. Некоторая часть трудящихся осела в сопредельных странах Европы — Нидерландах, Люксембурге, Франции, Германии, Великобритании. В самой же Бельгии иностранцев было немного — около 2% на рубеже XIX–XX вв. Более характерными для страны были внутренние миграционные потоки с севера на юг — из сельскохозяйственной Фландрии в индустриально развивавшуюся Валлонию.

Бурное экономическое развитие Бельгии после окончания Первой мировой войны объективно способствовало привлечению в страну дополнительных трудовых ресурсов как из соседних западноевропейских государств, так и из восточноевропейского региона. Особенно востребованы были поляки, чехи, венгры, жители Югославии в каменноугольной промышленности, на шахтах около Льежа и других валлонских городов. В выгоде были обе стороны, ибо Бельгия получала дешевую рабочую силу, а мигрантов-восточноевропейцев вполне устраивали заработки, много большие тех, что они могли иметь на родине. После Второй мировой войны Бельгия вступила в «итальянский» период миграции. Уже отмеченный ранее общеевропейский спрос на каменный уголь и другие природные ресурсы Бельгии побуждал страны, вступавшие в интеграционные взаимоотношения, наладить договорное сотрудничество в деле перемещения рабочей силы. Однако еще в июле 1946 г., более чем за десять лет до провозглашения ЕЭС, Бельгия подписала с Италией договор, по которому в об-

мен на продажу последней каменного угля власти Рима обязались отрядить в шахты валлонского угольного бассейна более 70 тыс. итальянцев сроком на пять лет. Взаимовыгодное сотрудничество продолжалось десять лет и окончилось после аварии на шахте в Марсинелле (август 1956 г.), в которой погибли 200 итальянцев. Италия потребовала от Бельгии гарантии безопасности для «гастарбайтеров», которых последняя, естественно, не могла дать. В результате бельгийцы нашли другие страны Европы (Испания, Греция), согласившиеся с посылкой своих рабочих на ненадежные шахты.

«Золотые» для Бельгии 60-е годы, связанные с вводом в строй многих действующих предприятий во Фландрии, вызвал у страны потребность в рабочей силе низкой квалификации, прежде всего для различных строительных работ. Кроме того, страна столкнулась с процессом старения бельгийского населения, что подвигло власти решать демографические проблемы посредством приглашения семейных иммигрантов, не связывая их со сроком пребывания в Бельгии. Соглашения о приезде в страну рабочей силы подписываются с Марокко и Турцией (1964), Тунисом (1969), Алжиром и Югославией (1970). Местом использования производственных возможностей граждан этих стран стали фламандские Гент и Антверпен, а также брюссельский столичный регион.

Некоторый спад иммиграционных потоков произошел в период кризисных явлений в мировой экономике середины 70-х — начала 80-х годов. Однако ограничение легальной иммиграции уже не могло остановить стремления, прежде всего жителей стран Северной Африки, любыми способами обосноваться в Бельгии. Особенно прижились в стране марокканцы, процент которых в 80-е годы достиг 12% общей численности всех иностранцев (после итальянцев и турок). Когда экономический кризис миновал и демографические проблемы вновь стали приоритетными, Бельгия продолжила политику привлечения в страну иностранцев. В 1984 г. был изменен порядок получения гражданства. Если раньше бельгийское гражданство передавалось ребенку исключительно по отцовской линии, то теперь в случае смешанного брака оно стало передаваться и по материнской линии. Увеличению числа иностранцев в стране способствовало и то, что начиная с 70-х годов Брюссель стал местом пребывания многих западноевропейских организаций (ЕЭС, НАТО), а также центром размещения офисов крупных небельгийских компаний. В результате к началу XXI в. в общей массе иностранцев численно выделяются итальянцы (27,3%), французы (11%), нидерландцы (7,1%). Естественно, что абсолютное их большинство — это чиновники различных организаций либо служащие крупных фирм.

Небезынтересен анализ статистических данных, касающихся доли иностранных граждан в Бельгии по определенным временным отрезкам. Так, с 1960 по 1975 г. происходит их интенсивное увеличение: от 4,9 до 8,2%. 1980–2000 гг. — период определенной стагнации роста в пределах 8,8–9,1%. В начале XXI в. начинается уменьшение доли иностранцев в населении страны (8,3% в 2005 г.)[223]. Причины этих подвижек мы уже определили, связав их как с общеевропейскими, так и с конкретно страновыми обстоятельствами.

Обращает на себя внимание и география месторасположения иностранцев в Бельгии. Их трудно встретить в маленьких городах, зато они даже визуально очень заметны в Брюсселе, Антверпене, Шарлеруа, Генте и Льеже. Иммиграция придала «мультикультурный» облик крупным городам, что неудивительно, ибо в Брюсселе почти треть населения — иностранцы. Повсеместно строятся мечети и другие объекты религиозного культа мусульман, которые составляют большинство приезжих как из стран Ближнего Востока, так и из ряда африканских государств. Увеличилось количество «черных школ», где учатся дети иммигрантов афро-азиатского происхождения. Бельгийские власти не препятствуют сохранению самобытности этих групп иностранцев. В то же время предпринимаются некоторые меры по их интеграции в европейскую культурную среду. Например, во Фландрии с 2003 г. действуют курсы страноведения и изучения местного языка. Для этого был издан специальный закон. Ставится задача «фламандизации» населения, приобщения иммигрантов к местному образу жизни.

С другой стороны, власти Бельгии стремятся пресечь въезд в страну нелегальных иммигрантов, выдворяя тех, кто попал в поле зрения соответствующих правоохранительных органов. Нередки случаи острых конфликтных ситуаций, порожденных этой проблемой. Так, осенью 2005 г. более 70 «нелегалов» — выходцев из Северной и Центральной Африки — укрылись в католической церкви Св. Бонифация в Брюсселе, требуя предоставления им вида на жительство. Их поддержал местный католический священник. Такая практика укрытия людей в церквях имела место и в других городах. Показательно, что иммигранты-нелегалы получали поддержку у части прихожан этих храмов. Правда, значительно больше тех бельгийцев, кто с недоверием и даже враждебностью относится к «чужакам». В них видят исключительно бездельников и криминальных элементов, что отчасти, если верить статистике уголовных преступлений, соответствует реалиям крупных бельгийских городов.

Бельгийская статистика не дает точных данных о количестве иностранцев, находящихся в стране. По разным оценкам, они составляют

порядка 800 тыс. на 10 млн всех жителей страны. Чрезвычайно сложно оценить их вклад в развитие бельгийской экономики. Согласно статистике легально зарегистрированные иностранцы составляют 8% экономически активного населения, производя, соответственно, такой же процент совокупного ВВП. Однако здесь следует учесть, что абсолютное большинство выходцев из афро-азиатских стран задействованы в «теневой экономике», а то и в криминальном бизнесе. Легальные же иммигранты, особенно из стран третьего мира, получая социальные пособия, позволяющие сводить концы с концами, вообще не стремятся найти себе место в трудовом процессе. Все это льет воду на мельницы националистических партий во Фландрии и Валлонии, позволяя им собирать на различных выборах голоса тех бельгийцев, кто не видит в «чужаках» законопослушных граждан бельгийского общества.

* * *

В экономическом отношении Бельгия является уникальным экспонатом западноевропейского хозяйства. С одной стороны, ее географическое положение как перекрестка интеграционных процессов Старого Света дает ей неоспоримые преимущества перед странами Скандинавии либо Южной Европы, находящимися на границе континента. С другой стороны, нигде в Европе не ощущаются столь разительные региональные диспропорции, как в Бельгии, когда Фландрия, находясь в едином с Валлонией государстве, вынуждена, по существу, дотировать ее экономику. Двухсполовинность Бельгии экономически отражается и на Брюсселе, который вписан в хозяйственный организм Фландрии, однако имеет и функциональную составляющую как один из центров европейской экономики и политики, что создает ему как выгоды, так и сложности. Региональное разграничение страны препятствует нормальному, как в остальной Западной Европе, размещению капиталов в промышленности и сфере услуг. Банковская сфера испытывает на себе государственный дуализм. Инфляционные проблемы и занятость также находятся под спудом региональной разобщенности. С другой стороны, сохранение основных экономических рычагов в руках государства делает экономику цементирующим материалом процесса сохранения национального единства. Процесс структурной перестройки, столь необходимой для национального хозяйства, является, по существу, заложником тех политических сил, которые и определяют в XXI в. перспективы бельгийского государства.

Глава 13. Приоритеты внешней политики

Если в вопросах внутренней политики региональный фактор имеет определяющее значение, частично затрагивая и сферу хозяйственной жизни, то международный курс Бельгии определяется исключительно центральным правительством. Более того, внешнеполитическая сфера является одной из скреп государства, ибо даже самые рьяные сепаратисты не видят себя в образе вершителей судеб страны на международной арене. С другой стороны, консенсуальная конструкция правительственных коалиций позволяет власть имущим четко регулировать внешнеполитические приоритеты, согласовывая до мельчайших подробностей каждый шаг страны в современном мире. Они отдают себе отчет в том, что такое малое государство, как Бельгия, не может позволить себе роскошь впасть в политическую междоусобицу, чреватую потерей, в частности, реноме одного из столпов европейской интеграции, честно завоеванное ею в послевоенный период. Это реноме стало плодом усилий политиков обеих общин Бельгии — фламандцев и валлонов, репрезентативных фигур из лагеря христианских демократов, социалистов и либералов.

13.1. ЕОУС — ЕЭС — ЕС

Как уже говорилось ранее, первым шагом к созданию объединенной Европы стали региональные соглашения 1943–1948 гг. под эгидой Бенилюкс. Впрочем, еще в межвоенный период страны, составившие данную организацию, перешли от витавшей в воздухе идеи о европейском интеграционном пространстве к конкретным двусторонним договоренностям. Первым опытом в этом направлении стал Бельгийско-Люксембургский экономический союз, заключенный в 1921 г. Мировой экономический кризис рубежа 20–30-х гг. подвиг его участников, а к ним присоединились и Нидерланды, к заключению в 1932 г. трехстороннего соглашения о постепенном уменьшении экономических и таможенных барьеров между «тройкой». Валютное соглашение октября 1943 г. лидеров и глав этих государств в период их лондонской эмиграции еще более укрепило ядро будущей послевоенной интеграции. Отметим, что Бельгия выглядела тогда в этой компании наиболее крепким звеном, выступив, в частности, кредитором оккупированных Нидерландов. Последние, потеряв Индонезию после окончания Второй мировой войны, являлись некоторое время финансовым должником

Бельгии. Лишь в конце 50-х годов Нидерланды за счет интенсификации промышленного производства, повышения конкурентоспособности на внешних рынках смогли стать лидером в системе Бенилюкс.

Что касается Бельгии, то она активно продвигалась по интеграционному пути, присоединившись в 1948 г. к «плану Маршалла», а в 1951 г. став одним из соучредителей Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), на базе которого шесть лет спустя был заключен Римский договор о создании Европейского экономического сообщества. Год спустя в Гааге Бенилюкс преобразовался из таможенного союза в экономический, что формализовало особую роль «тройки» в процессе европейской интеграции. Одним из «отцов» первого этапа объединения Европы, наряду с немцем К. Аденауэром, французом Р. Шуманом и итальянцем А. де Гаспери, стал видный бельгийский политик-социалист П.-А. Спаак. Его опыт как крупной политической фигуры своей страны (премьер-министр Бельгии в 1938–1939, в 1946 и в 1947–1949 гг.) оказался востребованным в условиях поворота разоренной войной Европы к созданию организационных основ континентального сотрудничества.

На Европейском конгрессе в Гааге (май 1948 г.) П.-А. Спаак был соавтором «Политической декларации», фактически обозначившей цели европейского интеграционного процесса. Он стал одним из основателей Совета Европы, возглавив в 1949–1951 гг. ее Консультативную Ассамблею. В середине 50-х годов параллельно с функциями министра иностранных дел и внешней торговли Бельгии П.-А. Спаак возглавил работу по подготовке основополагающих документов будущего ЕЭС в рамках межправительственного комитета экспертов ЕОУС. Итогом этой работы стал так называемый доклад Спаака, рекомендовавший собравшимся в 1956 г. в Венеции министрам иностранных дел ЕОУС основать как Европейское экономическое сообщество, так и Европейское сообщество по атомной энергии (ЕВРАТОМ). После выполнения этой работы авторитет Спаака как одного из лидеров тогдашней Западной Европы еще более вырос, свидетельством чего стало его избрание на пост генерального секретаря НАТО (1957–1961). После новых назначений в бельгийском правительстве (в 1961–1966 гг. заместитель премьер-министра и министр иностранных дел) Спаак продолжал активно заниматься европейскими интеграционными проблемами.

Таковыми в 60-е — начале 70-х годов были взаимоотношения между ЕЭС и ЕАСТ, причем Бельгия усилиями своих ведущих политиков стремилась играть роль посредника в деле расширения «шестерки» за счет некоторых стран ЕАСТ, прежде всего Великобритании. Работая над проектом объединенной Европы, бельгийские политики

вполне резонно полагали, что интеграционный процесс на континенте также поможет сгладить обострившиеся в тот период региональные проблемы самой Бельгии. Вот что писала по этому поводу в мае 1971 г. французская «Насьон»: «Бельгия считает, что она нашла в европейской (и даже атлантической) интеграции наиболее подходящий ответ на свои проблемы. Однако следует признать, что тенденция Брюсселя в рамках «шестерки» заключается, скорее, в том, чтобы сыграть роль посредника»[224]. Усилия бельгийских политиков начала 70-х годов были особенно заметны в процессе превращения «шестерки» в «девятку», что стало возможным после 1 января 1973 г., со вступлением в ЕЭС Великобритании, Дании и Ирландии.

Важным направлением развития процесса европейской интеграции на рубеже 60–70-х годов стало сотрудничество стран–участниц ЕЭС в вопросах внешней политики. И здесь был также заметен «бельгийский след». Именно Э. Давиньон — генеральный директор политического департамента МИДа Бельгии — взялся в конце 60-х годов за концептуальное осмысление системы Европейского политического сотрудничества (ЕПС). Речь шла о налаживании межгосударственного механизма взаимной информации и политических консультаций на уровне министров иностранных дел стран ЕЭС, которые должны были встречаться не реже двух раз в год. Подготовкой к этим встречам должен был заниматься специальный орган — «Политический комитет», получивший название по имени автора идеи «Комитет Давиньона». Бельгийский дипломат достаточно осторожно сформулировал задачи данной конструкции, которая должна была функционировать вне рамок Римского договора о ЕЭС и не заниматься входившей в полномочия НАТО оборонной политикой. Доклад Давиньона был одобрен на люксембургской сессии министров иностранных дел «шестерки» (октябрь 1970 г.).

Уже к середине 70-х годов в кругах ЕЭС созрела идея выработки единой политической линии сообщества, для которой рамки координации и консультаций, обозначенные в «докладе Давиньона», были уже тесны. И опять за это весьма щепетильное дело взялись бельгийцы в лице тогдашнего члена кабинета министров Бельгии христианского демократа Л. Тиндеманса. В октябре 1972 г. в Париже лидеры ЕЭС определили своей главной амбициозной задачей создание на базе Сообщества более весомой структуры — Европейского союза. Срок его создания был определен к 1980 г. Тиндеманс должен был в течение нескольких лет детально проанализировать позиции по этому вопросу как государств — членов ЕЭС, так и тех стран, прежде всего из ЕАСТ, которые не вошли по тем или иным причинам в ЕЭС. Однако задача

выработки взаимоприемлемого концептуального документа оказалась Тиндемансу не по силам. Не все были согласны с такими положениями доклада Тиндеманса, как наделение Европейского Совета полномочиями верховной власти ЕЭС, где решения принимаются простым большинством голосов. Не все члены ЕЭС разделяли впервые выдвинутую в докладе концепцию «Европы двух скоростей», предполагавшую некий промежуточный статус для тех стран, кто хотел бы присоединиться к Сообществу позже, на особых условиях. Бельгиец предлагал довольно продолжительный период адаптации новичков к уже существующим условиям ЕЭС. Не все соглашались и с созданием Экономического и Валютного союза, с общим контролем за энергообеспечением. Много споров вызвало и предложение Тиндеманса, вытекавшее из «доклада Давиньона» о выработке общей внешней политики.

Доклад Тиндеманса, ставшего к моменту его обнародования премьер-министром Бельгии, не был воплощен в жизнь в сроки, обозначенные для создания Европейского союза (1980). Тем не менее многие его положения в несколько отредактированном и переформулированном виде вошли в текст Маастрихтского (1992) и Амстердамского (1997) договоров и, по существу, сдвинули с мертвой точки процесс европейской интеграции, дав импульс поиску новых решений, приведших в конечном счете к созданию ЕС. Что касается самого Тиндеманса, то его доклад создал бельгийскому политику репутацию авторитетного «европеиста», чьи взгляды и конкретные предложения должны быть востребованы в интеграционных структурах. Показательно, что в 1976 г. в период формирования в Европейском парламенте наднациональных партийных фракций — мероприятия, предшествовавшего первым прямым выборам в ЕП (1979), именно Л. Тиндемансу было доверено возглавить Европейскую народную партию, крупнейшую фракцию ЕП, объединяющую христианско-демократические и консервативные партии ЕЭС. Отметим, что в 90-х годах XX в. эту фракцию возглавлял другой авторитетный бельгиец — лидер ХДФ В. Мартенс.

Оставаясь на видных министерских постах в Бельгии (премьер-министр до 1979 г., министр иностранных дел в 1981–1989 гг.), Тиндеманс активно участвовал во всех переговорах, связанных с созданием Европейского союза. Кроме того, он был одним из тех видных европейцев, кто поддержал реформы Горбачева, видя в Перестройке, помимо ее внутренней динамики, также и шанс для налаживания многостороннего сотрудничества с ЕЭС. «Страны ЕЭС заинтересованы в успехе Перестройки, настал их час проявить готовность к поиску совпадающих интересов и установлению тесного сотрудничества со странами Восточной Европы»[225]. Тиндеманс полагал, что ЕЭС могла

бы выступить со специальным заявлением по этому вопросу в рамках проходившей в 1988 г. встречи ОБСЕ в Вене. Пример новых отношений ЕЭС и стран Восточной Европы продемонстрировал положительный результат двухгодичных переговоров (1986–1988), когда в июне 1988 г. в Люксембурге была принята совместная декларация ЕЭС и СЭВ. Тиндеманс считал, что тем самым «был открыт путь для установления новых отношений и во второй важнейшей по значению области нашей жизни — экономике»[226].

Процесс интенсификации развития европейской интеграции на рубеже 80–90-х годов совпал с решением в Бельгии крупной внутриполитической задачи — последней фазы конституционной реформы, вызвавший острый кризис в ведущих политических партиях страны. В этих условиях бельгийский вклад в формирование Европейского союза был менее заметен, чем на прошлых стадиях формирования ЕЭС. Важным, однако, было то, что бельгийский истеблишмент достиг консенсуса в отношении нового формата Евросоюза. В июле 1992 г. Палата представителей, а в ноябре того же года Сенат ратифицировали Маастрихтский договор. Важным было и то, что в статье CLXVIII Конституции Бельгии было зафиксировано обязательство правительства информировать Парламент «о начале переговоров с целью пересмотра договоров об учреждении Европейских сообществ и договоров и актов, их изменяющих или дополняющих». Палаты «знакомятся с проектом договора перед его подписанием»[227].

У бельгийцев не было основания высказать недоверие в адрес ЕС также и потому, что их столица — Брюссель становилась, по существу, главным городом Евросоюза. Сегодня в нем заседают Еврокомиссия, Совет ЕС, проходят наряду со Страсбургом заседания Европарламента. Брюссель — единственный город, где находятся штаб-квартиры сразу двух комитетов ЕС — Экономического и Социального, а также Комитета регионов. Присутствие этих учреждений дает, помимо морального удовлетворения, также и доход городской казне, 15% которого составляют средства, получаемые от ЕС. Бельгия получила согласно процентной норме от числа жителей страны определенное количество мест в основных инстанциях Союза. В Совете ЕС у нее 5 голосов, в Европарламенте она располагает 23–25 депутатскими мандатами*, по 12 человек заседают, соответственно, в Экономическом и Социальном комитетах и в Комитете регионов. За ней зарезервировано также

* Число страновых мандатов меняется в зависимости от процесса расширения ЕС и, соответственно, изменения общего числа мест в ЕП.

место одного из членов Еврокомиссии*. Кроме того, Бельгия, как и другие члены ЕС, получила право на ротационный пост председателя Совета Европейского союза. Правда, воспользоваться этим правом она смогла лишь во второй половине 2001 г.

13.2. Бельгийские инициативы в начале XXI века («Эра Верховстадта»)

Хотя Бельгия и была среди стран–учредительниц ЕЭС, однако активность ее лидеров в процессе интеграционного строительства отнюдь не была адекватной вниманию к позиции малой страны в компании грандов западноевропейской политики. Вплоть до превращения ЕЭС в ЕС и увеличения числа его членов, сначала до 15, а в начале XXI в. и до 25–27, шкала приоритетов при принятии в высших институтах интеграционного сообщества неизменно соответствовала величине и международной значимости того или иного государства. На это еще в конце 80-х годов обратил внимание уже упоминавшийся Л. Тиндеманс. Он, в частности, отметил, что даже ротационное председательствование Бельгии не всегда давало ей возможность отстаивать свою точку зрения. «Когда в 1987 г. Бельгия председательствовала в ЕЭС, на некоторых заседаниях Совета министров Сообщества принимались решения, несовместимые с официальной политикой нашей страны в области европейской интеграции»[228].

В июле-декабре 2001 г. Бельгия вновь получила возможность оказаться у руля «европейского корабля». Однако плавание оказалось далеко не прогулочным. ЕС стоял перед решением ряда крупных проблем, связанных с расширением его численности, прежде всего, за счет восточноевропейских стран; с введением с 1 января 2002 г. в большинстве государств-участников единой валюты евро; с процессом принятия «на верхах» текста Европейской Конституции. Не были

---

* В последние годы еврокомиссаром по вопросам развития и гуманитарной помощи, функции которого охватывают конфликтные регионы третьего мира, был уже упоминавшийся Л. Мишель. Еще в бытность свою на рубеже 1980–1990-х гг. министром иностранных дел Бельгии, он завоевал авторитет одного из примирителей серьезного этнического конфликта в Руанде и Бурунди. В конце 2008 г. бельгиец играл весьма важную роль в процессе примирения противоборствующих сторон во время гражданской войны в Демократической Республике Конго. В начале 2009 г. он взял под свой контроль гуманитарную помощь жителям этой части Палестины. В июле 2009 г. его сменил бывший министр иностранных дел К. де Гухт.

сняты с повестки дня многие вопросы согласования экономических, финансовых, социальных проблем. Бельгийское правительство, возглавляемое Ги Верховстадтом, провело целый ряд организационных мероприятий, позволивших создать своего рода «бельгийский штаб» по реализации задач, связанных с полугодовым главенством страны в Совете министров ЕС, привлечь к этой работе видных экспертов, политиков, ученых.

По традиции, сложившейся в период ротационного председательствования в ЕС глав правительств, получавших на полгода бразды правления, Ги Верховстадт изложил шесть главных целей — приоритетов своей миссии. Прежде всего, он обязался содействовать углублению дебатов в отношении будущего Европы. Следующим приоритетом он назвал важные социальные задачи — улучшение качества предоставляемой европейцам работы, создание равенства возможностей, борьба с безработицей и бедностью. Далее он обозначил экономическую проблему — содействие устойчивому экономическому росту и координации общей экономической политики. Четвертым пунктом «программы Верховстадта» являлось создание европейского пространства свободы, безопасности и справедливости. Не обошел он вниманием и вопросы стимулирования устойчивого экономического развития и улучшения качества жизни, относившиеся, прежде всего, к странам Восточной Европы, недавно вступившим на стезю рыночной экономики. Заключительным (но не последним по значимости!) приоритетом ЕС Верховстадт назвал расширение и укрепление внешнего пространства Европейского союза, имея в виду вопросы, связанные как с с кандидатами на вступление в обозримом будущем в эту организацию, так и с партнерами по диалогу в различных регионах нашей планеты[229]. Верховстадт сообщил, что итоги председательства Бельгии будут подведены в декабре 2001 г. на заседании Совета министров ЕС в пригороде Брюсселя — Лакене. Предполагалось, что на этой встрече будет принята специальная декларация, где, в частности, обозначится график обсуждения вопросов о пополнении рядов ЕС, а также обозначатся критерии отбора кандидатов и требования к ним. Относительно других важных тем своего председательства Бельгия выразила стремление активизировать процесс ратификации Киотского протокола — договора о сокращении выбросов вредных веществ в атмосферу Земли.

В период своего председательства в ЕС Бельгия оказалась одним из наиболее активных участников весьма острой дискуссии лидеров государств — членов Союза по двум основным темам. Первая возникла еще в декабре 2000 г. в Брюсселе в процессе подписания так называемого Договора Ниццы, определявшего схему перераспределения

полномочий, которыми наделена каждая страна в Совете министров ЕС и Европейском парламенте. Речь шла, в частности, о процедуре принятия решений квалифицированным большинством голосов и возможности блокирования их меньшинством партнеров. По инициативе Ги Верховстадта были изменены количественные показатели, не позволявшие крупнейшим странам Союза (Германии, Италии, Франции и Великобритании) пользоваться правом вето без согласия на то со стороны средних и малых стран Европы. Именно сотрудники ведомства бельгийского премьера обнаружили математическую оплошность при сопоставлении процентов и числа реальных голосов. На встрече в Брюсселе благодаря усилиям Верховстадта был достигнут компромисс, предполагавший зависимость права вето от числа стран — участников ЕС, предопределяя его расширение до 27 стран в 2007–2008 гг. Отметим, что бельгийская делегация в процессе обсуждения проблемы «конструктивного большинства», когда ряд стран готовы были согласиться с мнением «грандов ЕС», продемонстрировала свою решимость пойти на беспрецедентный шаг — покинуть зал саммита, если не восторжествует принцип справедливости.

Между тем проблема больших и малых стран ЕС в период председательствования Бельгии набирала новые обороты. В начале ноября 2001 г. лидеры Германии, Франции и Великобритании провели в Лондоне сепаратную встречу, посвященную ближневосточной проблеме и борьбе с терроризмом. До этого «большая тройка» собиралась в октябре, не удовлетворяясь, видимо, тем, что вопросы антитеррористического взаимодействия уже стояли в повестке дня предстоящей встречи лидеров ЕС в Генте. Ги Верховстадт, опираясь на два прецедента «евросепаратизма», выразил свое недоумение, официально переданное главному инициатору встреч «тройки» Т. Блэру. Стремясь сгладить конфликт, премьер-министр Великобритании пригласил своего бельгийского коллегу в Лондон, однако Ги Верховстадт предварительно заручился согласием на этот визит у других малых стран ЕС. Их лидеры тем не менее высказали Ги Верховстадту в «меморандуме восьми» (Австрия, Швеция, Финляндия, Ирландия, Люксембург, Дания, Греция и Португалия) свое неприятие великодержавного «евросепаратизма».

Ги Верховстадт, отстаивая принцип «равного голоса» для всех членов ЕС, защищал интересы «малых стран» — участниц этой организации и использовал свое председательство для выдвижения концепции «федерализации» Евросоюза, сделав упор на изменении властных полномочий в его руководящих органах. В частности, он предлагал отказаться от назначения председателя Еврокомиссии странами-членами, а избирать его всеобщим прямым голосованием населения со-

ответствующих государств. Корректируя систему исполнительной власти, он предлагал реформировать и функции законодательной власти Союза. Ее могли бы совместно осуществлять как Европейский парламент, так и Совет министров ЕС. Кроме того, он предложил пересмотреть систему финансирования деятельности Союза, ибо в своем нынешнем виде она порождает немало разногласий в связи с размерами ежегодных взносов отдельных стран. По мнению Ги Верховстадта, взносы должны быть заменены специальным «европейским налогом», взимаемым с граждан стран — членов ЕС.

«Время раздоров» в среде лидеров Евросоюза не позволило им найти точки соприкосновения по целому ряду проблем, обозначенных в качестве приоритетных в период бельгийского председательства. Широко разрекламированная «Декларация Лакена» как итоговый документ второй половины 2001 г. не стала прорывом к новому видению Евросоюзом многих проблем начала XXI в. Усилия Ги Верховстадта както сгладить становившиеся все более выпуклыми противоречия в рядах ЕС оказались тщетными. Ряд заявленных Брюсселем тем не получили своего развития. В частности, на происходившей в октябре 2001 г. в Бельгии конференции по проблемам иммиграции не удалось найти общий знаменатель для этой не только общеевропейской, но и мировой проблемы. Страны — члены ЕС руководствовались в своих позициях не столько общеевропейскими, сколько национальными интересами в сфере экономической и социальной политики. Большей согласованности удалось достичь в Брюсселе в процессе работы международной конференции по терроризму (ноябрь 2001 г.).

Ко многим проблемам, появившимся во время председательства в СМ ЕС, Ги Верховстадт был вынужден возвращаться и в последующий период своего премьерства. При этом он демонстрировал отличительную черту своего политического стиля — желание найти компромиссное решение по наиболее острым вопросам евростроительства. В качестве примера можно привести его позицию по проекту Европейской конституции. Не согласившись на саммите ЕС в Брюсселе (декабрь 2003 г.) с мнением канцлера ФРГ Г. Шрёдера, что споры вокруг Евроконституции создадут опасность «двухскоростной» Европы, которая сделает разногласия необратимыми, Ги Верховстадт полагал возможным вариант ускоренной «групповой интеграции». Еврооптимисты, отметил премьер-министр Бельгии, должны убедить страны, ставящие свои мелочные национальные интересы выше общеевропейских, что именно «в общеевропейских целях как раз и отражен национальный интерес»[230].

Реноме «европеиста», завоеванное Ги Верховстадтом в период его пребывания на посту премьер-министра Бельгии, его инициативы

и предложения по проблеме совершенствования структуры ЕС и некоторым вопросам, связанным с ролью и местом Евросоюза в современных международных отношениях, дали основания ряду крупных политиков Старого Света рассматривать его в качестве кандидата на пост председателя Еврокомиссии взамен возвращавшегося в политическую жизнь Италии Р. Проди. Плюсом для Верховстадта было и то, что он представлял малую страну, которая по определению могла выполнять роль посредника в международных делах*. Впрочем, в числе кандидатов на освобождавшийся пост значились и другие лидеры «малой Европы» — австриец В. Шюссель, люксембуржец Ж.-К. Юнкер. Однако более приемлемой для большинства лидеров ЕС оказалась кандидатура бывшего премьер-министра Португалии Ж.-М. Баррозу. Что касается Ги Верховстадта, то против него исподволь агитировал глав государств ЕС Т. Блэр, считавший бельгийца ненадежным партнером в период начавшейся под эгидой США «борьбы с терроризмом», которая вылилась в интервенцию в Ираке (о позиции Бельгии по этому вопросу см. далее). Объективно против Ги Верховстадта сработали и результаты выборов в Европарламент, состоявшиеся в июне 2004 г., за несколько дней до парижского саммита ЕС, вынесшего на утверждение евроинстанций кандидатуру нового высшего чиновника Союза. На этих выборах фламандские либералы Ги Верховстадта показали лишь третий результат, пропустив вперед как Христианских демократов Фландрии, так и радикал-националистов из Фламандского блока**, [231]. Слабым утешением для лидера либералов было то, что на том же саммите в качестве еврокомиссара от Бельгии был утвержден его сподвижник в правительстве Л. Мишель — лидер либералов Валлонии, занимавший пост министра иностранных дел, получивший в свои полномочия сферу развития и гуманитарной помощи.

Следующий 2005 год стал временем серьезных испытаний для всего Евросоюза, что было связано, прежде всего, с провалом референдумов по Евроконституции во Франции и Нидерландах. Ги Верховстадт был в числе тех лидеров Европы, кто призывал не драматизировать ситуацию. По его мнению, французы и нидерландцы отвергли не Конституцию как таковую, а лишь ее не вполне сбалансированную версию. Бельгийский премьер не согласился с мнением тех лидеров ЕС, кто считал необходимым «заморозить» процесс ратификации Конституции в других странах. Оптимизму Ги Верхов-

---

* В далеких 1967–1969 гг. председателем Комиссии ЕЭС являлся бельгийский юрист Ж.-Ж. Рей.

** ХДФ получил 17,4%, ФБ — 14,3%, ФЛД — 13,5%.

стадта способствовало то, что в самой Бельгии успешно продолжался процесс ратификации Конституции ЕС в формате решений, принимаемых законодательными органами страны. В апреле и мае 2005 г. этот документ был утвержден подавляющим большинством голосов обеих палат парламента — Палаты представителей (118 «за», 18 «против», 1 воздержавшийся) и Сената (54 «за», 9 «против», 1 воздержавшийся). В июне и июле того же года Конституцию согласно законодательным нормам Бельгии одобрили местные парламенты Брюсселя, Валлонии, германоязычного и франкоязычного сообществ. В следующем 2006 г. Конституция была одобрена в едином представительном органе Фландрии и нидерландоязычного сообщества. Таким образом, Бельгия стала 14-й страной ЕС, утвердившей Европейскую Конституцию.

В конце 2005 г. Ги Верховстадт опять привлек к себе внимание политической элиты Европы, выпустив в свет книгу «Соединенные Штаты Европы», став, по существу, первым среди лидеров Евросоюза, кто попытался вывести эту организацию из состояния шока, в котором она находилась после провалов референдумов во Франции и Нидерландах. В своей работе Верховстадт развивал некоторые из ранее высказывавшихся им идей, в частности, концепцию «Европы двух скоростей». Теперь это выглядело как строительство Европы «двух концентрических кругов», поскольку, по его мнению, страны ЕС уже не представляют собой единой группы, идущей в одном направлении. В «широкий круг» войдут страны, не желающие ради экономических выгод поступиться своим национальным суверенитетом, видящие максимум возможного в экономическом союзе и зонах свободной торговли. Они образуют «Организацию европейских государств», вступление в которую будет открыто и для сегодняшних нечленов ЕС. Другую организацию «узкого круга» составят те, кто пожелает вступить в наделенные большими наднациональными полномочиями «Соединенные Штаты Европы». Это будет политический союз, скрепленный участием в зоне евро. Отметим, что незадолго до презентации книги «Соединенные Штаты Европы» Ги Верховстадт выступил с предложением провести в 2006 г. саммит стран зоны евро. По существу, он отстаивал идею, противоположную взглядам многих политиков крупных европейских стран — членов ЕС. В частности, он достаточно резко полемизировал с тогдашним министром внутренних дел и будущим президентом Франции Н. Саркози. Последний выступал за создание в ЕС «директории» великих европейских держав. Однако предложение бельгийца о саммите «прочного ядра» Союза не нашло понимания у ставшего в начале 2006 г. во главе СМ ЕС Т. Блэра. И это было понятно. Ведь Ги Верховстадт, по сущест-

ву, выводил за скобки «прочного ядра» Великобританию, ибо для него была очевидна тормозящая роль этой страны в процессе евростроительства. В какой-то степени на премьер-министра Бельгии повлияло нежелание Лондона отказаться от ранее полученных субсидий в сельское хозяйство (так называемый «британский чек»), которые нарушали текущие финансовые планы ЕС.

Верховстадт считал, что «узкий круг» должен прокладывать путь к социально-экономическому единству Старого Света, укреплению зоны евро, совместной борьбе с безработицей и организованной преступностью*. Задачей «широкого круга» должна быть деятельность по сохранению стабильности и мира в Европе, недопущению военных конфликтов и напряженности в отношениях между государствами. Он также полагал, что понятие «малая страна» в процессе мировой глобализации утрачивает свой смысл, ибо мир постепенно возвращается к новому витку многополюсности, где наряду с США возникают такие экономические и политические центры с нарастающим военным потенциалом, как Китай и Индия. Верховстадт считал, что его идея двух «концентрических кругов» заслуживает вместе с другими проектами европейского сотрудничества права на обсуждение и даже на высказывание мнения всех граждан стран ЕС посредством референдума.

Однако европейский истеблишмент не воспринял всерьез предложения Верховстадта, продолжая размышлять лишь о новом варианте Конституции и форме ее одобрения в странах — членах Союза. Тем не менее ставить точку на предложениях Ги Верховстадта еще рано. В этой связи вспоминаются ряд положений доклада Тиндеманса, отвергнутые в середине 70-х годов, но воплотившиеся в реальность в 90-е годы в текстах Маастрихтского и Амстердамского договоров, оформивших Евросоюз в его современном виде.

---

* Даже отойдя временно от активного участия в политической жизни своей страны, Ги Верховстадт продолжал будоражить европейскую общественность поиском решения актуальных проблем общеконтинентального и мирового значения. Последнее свидетельство этому — выход в свет в начале 2009 г. его новой книги «Выйти из кризиса. Как Европа может спасти мир». В ней бывший премьер-министр Бельгии анализирует основные причины нынешщнего кризиса экономики и финансовой системы. Главной идеей автора является отказ стран ЕС от протекционистских мер и выработка совместных, обязательных для всех членов Союза, решений. С этой целью предлагается создать при ЕС специальный орган, регулирующий финансовую жизнь и контролирующий европейский рынок. Им выдвигается идея создания европейской компании проблемных активов («плохой банк»), который страны ЕС могли бы наполнять ненадежными банковскими сбережениями. Авторитет Ги Верховстадта как творческого европеиста способствовал его избранию в июле 2009 г. председателем фракции либералов в Европарламенте.

Верховстадт рассматривал процесс строительства единой Европы не только как нахождение консенсуса на многосторонних встречах лидеров, но и как развитие и углубление контактов между отдельными европейскими государствами или группами государств. Среди последних он, как и другие бельгийские политики, особо выделял систему сотрудничества Бенилюкс. В течение всего послевоенного периода страны этой зоны, даже являясь активными участниками общих процессов европейской интеграции, сохраняли согласно уже упоминавшимся договорным обязательствам особые экономические, внешнеторговые и таможенные отношения. Координировали они и внешнеполитическую линию своих государств. Однако в начале XXI в. союз дал трещину. Первым ее признаком стали разные позиции Бельгии, с одной стороны, и Нидерландов и Люксембурга, с другой — в отношении агрессивной акции США против Ирака. Вторым разделившим Бенилюкс вопросом было отношение к «британскому чеку», когда Бельгия поддержала резкую критику в адрес Великобритании со стороны Люксембурга, а Нидерланды заняли более нейтральную позицию. Наконец, провал референдума по Евроконституции в Нидерландах вызвал в Бельгии и Люксембурге волну критики в адрес руководства этой страны.

Апофеозом конфликта в рядах Бенилюкса стало интервью министра иностранных дел Бельгии К. де Гухта газете «Лаатсте ниве» в июне 2005 г. В нем бельгийский политик раскритиковал правительство Нидерландов за плохую информационную поддержку референдума по Конституции. Гухт охарактеризовал премьер-министра Нидерландов Я.-П. Балкененде как «смесь Гарри Поттера с твердолобым мещанином». В ответ правительство Нидерландов отправило официальную ноту протеста Бельгии, а Ги Верховстадт вынужден был извиниться перед своим нидерландским коллегой за резкий тон своего министра иностранных дел. Отметим, что де Гухт и ранее высказывал свое неодобрение политикой Нидерландов в системе Бенилюкс, называя ее «политическим меркантилизмом». Он полагал, что в расширяющемся ЕС Бельгия не должна больше ориентироваться на «узкий круг привилегированных союзников», а искать тех, кто разделяет бельгийское видение новой Европы.

Между тем, судьба Бенилюкса зависела не только от степени согласованности позиций его участников по определяемому Уставом этого Союза кругу проблем, но и от формально заканчивавшегося в 2010 г. срока действия договора о Бенилюксе. С юридической точки зрения, было возможно три варианта: либо продление договора на новый срок, либо подписание совершенно нового договора, либо пол-

ное прекращение его действия. Последнее было реально в том случае, если одна из стран-участниц за год до истечения срока его действия (не позднее 1 ноября 2009 г.) заявит о своем выходе из системы Бенилюкс. Впрочем, чиновники этого объединения исключали такую возможность. В официальном докладе коллегии Генерального секретариата Бенилюкса (2006) подчеркивалось, что «в настоящее время, когда Европа продолжает расширяться, необходимость существования Бенилюкса еще более возрастает, ибо у нас схожие культуры, схожее пространство и схожая история, которые помогают нам одинаково понимать необходимость сотрудничества»[232].

Очевидно, что кризис существования Бенилюкса был связан, прежде всего, с целесообразностью внесения в текст договора, подписанного в конце 40-х годов, поправок, вытекающих из новой редакции Конституции Бельгии (1994), определявшие ее федеративное устройство. Необходимо было, в частности, по-новому определить представительство Фландрии, Валлонии и БСР в органах управления объединения. «Бельгийские нюансы» в процессе переоформления договора трех государств были учтены в ходе доработки текста соглашения, парафированного в Гааге в июне 2008 г. и вступающего в силу в 2010 г. Характерно, что документ о «новом Бенилюксе» подписали не только премьер-министры и главы МИД, но и главы фламандской, валлонской и немецкой общин Бельгии. Сообразуясь с общеевропейской ситуацией, основной акцент соглашения делали не только на экономических аспектах сотрудничества, но и на взаимодействии в правовой сфере, вопросах безопасности граждан, кооперации правоохранительных и юридических органов Бельгии, Нидерландов и Люксембурга. «На основании того, что мы уже достигли, мы хотим продолжить наше сотрудничество в обновленном Бенилюксе и сделать его мощнее», — говорилось в совместном заявлении премьер-министров трех стран[233].

Возникшие в последнее время тенденции перевода Бельгии на стрелки конфедерализации вносят еще большую сумятицу в умы бельгийских политиков, обеспокоенных не только судьбой Бенилюкса, но и функционированием страны в ЕС как единого целого*. В частности, уже упоминавшийся де Гухт является твердым сторонником тезиса об усилении регионального фактора в Евросоюзе. Он, как и многие политические деятели Фландрии, полагает, что все три части современного бельгийского государства могут вступать в ЕС как

* Отметим, что после выборов в ЕП (июнь 2009 г.) треть избранных от Бельгии депутатов однозначно причисляли себя к так называемым «евроскептикам».

независимые друг от друга субъекты европейской политики. Гухт ссылается при этом на опыт раздела Чехословакии, когда спустя 10 лет после «демократического развода» обе страны поодиночке вступили в члены Евросоюза.

Таким образом, перед Бельгией стоит сегодня триединая задача: не только выработать общую с другими европейскими партнерами по ЕС политическую и социально-экономическую платформу сотрудничества, не только восстановить действительность системы Бенилюкс, бывшей родоначальницей процесса европейской интеграции, но и определиться в вопросе о региональном представительстве своих «частей» в структурах Евросоюза. Постепенное решение либо замораживание этих проблем, безусловно, важно не только для самой Бельгии, но и для всей интегрирующейся Европы.

13.3. Евроатлантизм и стратегия международной безопасности

Принадлежность Бельгии с ее вступлением в 1949 г. в НАТО к общей оборонной стратегии Запада изначально не была адекватна тому, что ранее определялось термином «проамериканизм». Вполне естественно, что в обстановке «холодной войны», раскола Европы на условные, западную и восточную, части само географическое положение Бельгии делало ее частью Запада. Бельгийцы, как и многие граждане других соседних государств, считали себя должниками США, которые не только способствовали ее освобождению от гитлеровской оккупации, но и в послевоенные годы оказали определенную материальную помощь, прежде всего, в рамках «плана Маршалла». Тем не менее маленькая страна всегда считала себя, в первую очередь, европейским государством, стремилась организовать свою внешнюю и оборонную политику, ориентируясь на Старый Свет. И не случайно, что именно в Брюсселе в 1948 г. страны Бенилюкса вместе с Великобританией и Францией заключили договор сроком на 50 лет, получивший название Брюссельский пакт, в котором были объединены как вопросы коллективной обороны, так и проблемы экономического, социального и культурного сотрудничества. Впоследствии (1954) пакт был преобразован в Западноевропейский союз, хотя уже после создания НАТО он утратил свою роль координационного органа в системе многонациональной безопасности.

Тем не менее идея о не только об атлантическом, но и о европейском оборонительном союзе, не обязательно подчиняющемся США,

всегда оставалась в умах бельгийских политиков. Они, как, впрочем, и другие лидеры «малой Европы», не могли не отдавать себе отчета в том, что в «двухполярном мире» решения, принимаемые по ту сторону Атлантики, не всегда совпадут с их собственной позицией. Поэтому, как только представлялась возможность выразить свой собственный подход к ситуации, складывающейся в Европе, они оказывались на переднем крае «внутренних диссидентов» атлантизма. В вопросах разоружения, дебатировавшихся в странах — членах НАТО в конце 50-х — середине 60-х годов, бельгийцы старались сделать акцент на особом, европейском видении данной проблемы. И не случайно, что именно представитель Бельгии П.-А. Спаак на рубеже 50–60-х годов и П. Армель во второй половине 60-х годов озвучивали предложения, непосредственно касавшиеся вопросов разрядки и разоружения. Последнему, руководившему бельгийской внешней политикой в период своего премьерства и главенства в МИДе, НАТО поручило в 1967 г. подготовить документ, получивший название «план Армеля». Его кандидатура не вызвала споров в кругах Атлантического союза не только потому, что в этот период штаб-квартира НАТО переехала из Парижа в Брюссель, а сам Армель был во власти, но также исходя из подтвержденной уже ранее способности бельгийцев к поиску компромиссов.

«План Армеля» стал в период первых проблесков процесса разрядки документом, где совмещалось именно европейское видение ситуации — сочетание сохранения и развития системы обороноспособности Запада и поиска путей к диалогу с «советским блоком». Главным тезисом «плана Армеля» была идея о замораживании гонки вооружений и переходе к взаимному поэтапному разоружению. В плане имелась и другая немаловажная идея: Европа должна совершенствовать собственную оборонную промышленность. Тем самым предполагалось постепенно преодолеть зависимость от США, внедрявших в систему НАТО собственные модели военной техники. И хотя СССР, что вполне соответствовало логике периода «холодной войны», отверг бельгийские планы, однако и в Москве поняли: в странах НАТО есть политики, мыслящие нешаблонно, готовые учитывать реальную ситуацию, делать шаги в направлении партнеров по переговорному процессу. В то же время Бельгия стремилась, чтобы ее инициативы не вносили раскола в ряды НАТО, прекрасно понимая, что в условиях зыбкого мира периода конфронтационных взаимоотношений «сверхдержав» любое ослабление Запада может нарушить общий баланс сил в мире. Процитируем в этой связи уже упоминавшуюся статью Л. Тиндеманса, опубликованную в журнале «Международная жизнь» в конце 80-х годов. Видный бельгийский политик давал следующую

оценку стратегическим установкам международного курса Бельгии: «В процессе любых переговоров, как и диалога, соглашаясь с какими-либо предложениями или отвергая их, Бельгия всегда стремилась выступать посредником, арбитром. Она следила за тем, чтобы не оборвалась нить дискуссии, полагаясь на известное изречение «дипломатия — это диалог»; активно стараясь способствовать, в случае необходимости, сохранению согласия и солидарности внутри какого-либо союза»[234].

Даже в случаях, определенных опять-таки степенью конфронтационной напряженности в отношениях сверхдержав, Бельгия никогда не была «первым учеником» в школе американской внешней политики. Достаточно вспомнить непростой процесс ратификации бельгийским парламентом планов размещения в Европе в первой половине 80-х годов американских ракет средней дальности. С ноября 1983 г. по март 1985 г. в Палате представителей и Сенате шли бурные дебаты по этому вопросу. Лишь под давлением США и некоторых членов НАТО бельгийское правительство, возглавляемое В. Мартенсом, протолкнуло решение о ракетах через парламент. Отметим, что фламандские социалисты и Народный союз голосовали против размещения, в том числе и на территории Бельгии, американского ракетного оружия. Все бельгийские партии выразили полную поддержку советско-американским переговорам 1987 г., результатом которых стала ликвидация ракетных баз на территории ряда европейских государств.

В 90-е годы бельгийская внешняя политика соответствовала общей линии Евросоюза, стремившегося, с одной стороны, сохранить тесные партнерские отношения с США, с другой — найти собственный европейский эквивалент НАТО. Бельгия приняла самое деятельное участие в процессе закрепления в Амстердамском договоре 1997 г. концепции внешней политики и политики безопасности. Незадолго до этого контингент ее вооруженных сил участвовал в миротворческой операции в Боснии. В начале XXI в. вклад Бельгии в сохранение стабильности в этом регионе бывшей Югославии выразился в присутствии небольшого полицейского подразделения в рамках Еврофорс — полицейского подразделения Евросоюза. Отметим, что Бельгия как член НАТО поддержала бомбардировки территории Югославии в 1999 г., никак не отреагировав на протесты общественности страны, считавшей эту акцию неадекватной тогдашней ситуации на Балканах. В определенной степени на этот шаг повлияла и отставка в 1995 г. с поста генсека НАТО видного бельгийского политика В. Клааса, замешанного в скандале вокруг поставок Бельгии итальянских вертолетов «Аугуста». «Особое мнение» Бельгии в этой ситуации показалось

бельгийской дипломатии неуместным, хотя мотивация бомбардировок Белграда, по мнению ряда политиков, не представлялась бесспорной. И все же определенные выводы из акции НАТО против Югославии были сделаны. В частности, бельгийцы согласились на свое военное присутствие в Косово лишь в составе миротворческого контингента под эгидой ЕС.

В начале XXI в. стало очевидным и более ограниченное участие страны в деятельности НАТО. Декларативно поддерживая стратегический курс Североатлантического альянса, Бельгия наряду с некоторыми другими его участниками не согласилась повышать свой военный вклад в НАТО соразмерно росту ВВП. На сегодня страна замыкает список членов блока по объему средств, выделяемых на модернизацию вооружений и военной техники. Невелик и численный состав вооруженных сил (40,3 тыс. человек, т. е. менее 1% взрослого населения страны). С 1994 г. в стране введена контрактная система воинской службы. Время от времени видные бельгийские политики ставят вопрос о сокращении и этой небольшой армии, переведя ее из НАТО-вских в ЕС-овские структуры. С таким предложением выступил, в частности, в начале 2006 г. Й. Ванланотте — лидер социалистов Фландрии. Он предложил поэтапно довести численность вооруженных сил до 20 тыс. человек. Соответственно сократилась бы и оборонная часть бюджета — на 1 млрд евро ежегодно (сегодня эта доля составляет 2% ВВП) или 2,7 млрд евро.

Если подобные «революционные» предложения не нашли позитивного отклика в политическом истеблишменте Бельгии, то создание в ЕС собственной оборонной структуры поддерживается большинством политиков. Уже в декабре 2003 г. на брюссельской сессии министров ЕС по инициативе Ги Верховстадта, согласованной с авторитетными политиками Союза, был принят документ о европейском уровне военного планирования. Эта структура предполагается как автономная от НАТО, и ее создание, помимо Бельгии, поддержали Франция, Германия и Люксембург. В то же время лидеры Италии, Нидерландов и Испании были более скептичны, опасаясь «тихого подкопа» под устоявшиеся структуры НАТО. Не нашла полной поддержки эта идея у нейтральных государств, напротив, усмотревших в этом решении ущерб их статусу. В конечном итоге на брюссельской сессии был достигнут компромисс, опять-таки при активной роли бельгийских дипломатов. ЕС согласилась на обмен с НАТО группой офицеров связи, с совместным планированием всех миротворческих операций. ЕС также обязалась брать на себя руководство теми операциями, в которых НАТО не сочтет нужным участвовать.

В период своего премьерства Ги Верховстадт активно занимался организацией диалога между ЕС и НАТО. В январе 2005 г. он выдвинул идею проведения неформальных встреч министров иностранных дел НАТО с участием их коллег из стран, входящих только в Евросоюз. Этот формат диалога прошел апробацию уже в декабре того же года, когда на встрече руководителей МИД упомянутых структур удалось ослабить напряженность в европейско-американских отношениях, возникшую вокруг так называемых секретных тюрем ЦРУ в Европе.

Не менее важным для Бельгии был и уже апробированный формат в рамках ОБСЕ. Эту организацию, по мнению Брюсселя, необходимо было реформировать, обеспечивая проблемно-географический баланс ее деятельности. Бельгия считала, что в рамках ОБСЕ должны решаться сложные проблемы «непризнанных» государств, в том числе и Косово. Она не отказывалась искать компромисс по косовской проблеме и в рамках ООН, полагая, однако, что сама эта организация также нуждается в реформировании*. Перестройка ООН, по мнению Брюсселя, должна осуществляться на основе отказа от концепции «однополюсности» и перехода к многополярности современного мира. Предлагалось также создать при ООН аналоги Совета Безопасности применительно к тематике прав человека и мирового социально-экономического развития. Как в рамках ООН, так и в Совете ЕС представители Бельгии выступали за установление конкретного срока (2015), когда развитые страны выполнят взятые еще в 70-е годы обязательства по финансированию программ развития в размере 0,7% национального ВВП. Достигнув собственного вклада в этот процесс на уровне 0,5% (2005), Бельгия обязалась подойти в 2010 г. к искомому уровню**.

Пренебрежение к ООН, проявленное США в связи с американской интервенцией в Ираке, стало одной из причин резко негативной реакции бельгийского правительства. Не питая никаких иллюзий

---

* После провоглашения в начале 2008 г. независимости Косово Бельгия, как и абсолютное большинство других стран — членов ЕС, признала легитимность этой процедуры.

** Особое внимание Бельгия традиционно уделяет «африканскому» сегменту своей помощи странам третьего мира. Даже в период экономической рецессии и финансового кризиса осени 2008 — начала 2009 г. эта помощь выражалась в достаточно весомых цифрах. Так по инициативе К. де Гухта правительство выделило в этот период 21 млн евро для экстренной помощи таким странам, как ДР Конго, Сомали, Судан, Бурунди, Чад. Предполагалось передать 3,5 млн евро мирному населению Палестины и беженцам из Ирака. Кроме того, помощь была направлена в адрес стран третьего мира, пострадавших от стихийных бедствий. Бельгия рассчитывала на то, что эффективными каналами доведения этой помощи адресатам станут как бельгийские благотворительные организации, так и Красный Крест, а также структуры при ООН.

относительно режима С. Хусейна, бельгийское руководство осудило США за проведение без санкции СБ ООН вторжения в Ирак. В этом вопросе Бельгия не скрывала и свое неприятие соучастия НАТО в американской авантюре. Послу Бельгии в политических структурах НАТО было дано указание блокировать процесс переброски войск Альянса на Ближний Восток. Высказываясь и поступая не в унисон с США и рядом стран НАТО, поддержавших агрессию, лидеры Бельгии опирались на почти 100%-ную поддержку всех политических сил страны. Несмотря на предвыборную кампанию весны 2003 г., ни одна из оппозиционных тогдашней коалиции во главе с Ги Верховстадтом политических партий не впала в искушение разыграть «иракскую карту». Никто из серьезных политиков не обвинил правительство в антиамериканизме и во внесении раскола в НАТО, тем более что Бельгия оказалась вместе с такими столпами атлантизма, как Франция и Германия. Л. Мишель, тогдашний министр иностранных дел Бельгии, достаточно точно охарактеризовал суть возникшей проблемы: «Сегодня американцы ставят вопрос так: кто не с нами, тот нам враг, что в корне неверно. Мы хотим быть лучшими партнерами США, но не холопами. У нас есть право иметь свое мнение, свою трактовку событий и право требовать во взаимоотношениях взаимного уважения»[235].

Считая прикрытием агрессии США против Ирака тезис о конкретной «борьбе с терроризмом», Бельгия вполне серьезно относилась к этой проблеме, считая терроризм серьезным фактором дестабилизации современных международных отношений и обстановки в отдельных странах нашей планеты. Однако борьба с этим злом, по мнению высокопоставленных бельгийских дипломатов и политиков, не должна носить сепаратный характер, а должна осуществляться посредством международного сотрудничества. Бельгия была в числе первых стран, подписавших принятую в 2005 г. Генеральной Ассамблеей ООН Конвенцию по борьбе с актами ядерного терроризма. В том же году страна присоединилась и к конвенции о борьбе с финансированием терроризма. Более того, правительство решило изменить национальное законодательство в области экстрадиции с целью сделать возможной выдачу подозреваемых в совершении преступлений на основании международного права. До этого региональные законы запрещали выдачу подозреваемых по политическим мотивам. Бельгия показала другим странам пример защиты своих граждан от террористической угрозы. Почти сразу же после событий 11 сентября 2001 г. в законодательном порядке было решено включать страховку от терактов в общий страховой полис граждан страны. Кроме того, власти Брюсселя, учитывая перенасыщенность своей столицы офисами различных международных органи-

заций, усилили охрану этих объектов. В городе заработала информационная сеть, готовая принять любое сообщение о подозрительных людях, способных к террористической деятельности. Меры профилактического характера являются, прежде всего, следствием опасения властей не только за жизнь собственных граждан, но и многочисленного чиновничьего аппарата в различных международных учреждениях, чьи штаб-квартиры базируются в Брюсселе, тем более что в европейской статистике терактов Бельгия занимает далеко не последнее место. Три из них: в Антверпене (январь 1998 г.), в Аубергхеме (май 1998 г.), в Брюсселе (ноябрь 1998 г.), а также «почтовый терроризм» в январе и июне 2004 г. вышли за пределы местного значения.

Частью борьбы с международным терроризмом власти Бельгии считают операцию в Афганистане. Небольшой контингент (около 400 чел.) уже с середины первого десятилетия XXI в. находится в этой стране. Планируется его небольшое (до 520 чел.) увеличение в ближайшие годы. Кроме того, в военных действиях против талибов принимают участие четыре самолета «Ф-16» ВВС Бельгии. Однако, как в Ираке, так и в Афганистане бельгийская дипломатия делает упор на переход всех властных и военных полномочий в руки местной администрации.

События начала XXI в., свидетельствовавшие об изменении шкалы приоритетов Бельгии, стремившейся вынести проблемы безопасности не только за национальные, но и за континентальные рамки, стали, по существу, новым этапом эволюции внешнеполитического курса небольшого государства. В условиях однополярного мира, когда атлантизм все меньше выглядел скрепой предотвращения угрозы национальной безопасности, когда европейская альтернатива НАТО в виде ЗЕС еще не нашла своего конкретного воплощения, акценты все более смещались в сторону формирования системы глобальной безопасности. Бельгия, оставаясь в рядах НАТО, активно участвуя во всех формах «евроинтеграции», делает все больший упор на международный инструментарий борьбы с негативными явлениями современности. «ООН — ЕС— НАТО» — в таком порядке можно сегодня определить приоритеты международного курса Бельгии, степень ее заинтересованности в стабильном характере европейской и мировой политики.

Часть V. НИДЕРЛАНДЫ В ЕРОПЕЙСКОМ И НАЦИОНАЛЬНОМ ИЗМЕРЕНИЯХ

Среди государств Старого Света Нидерланды уникальны, прежде всего, тем, что здесь человек постоянно ведет борьбу с природой. У Северного моря нидерландцы, чье название родины в переводе с германских наречий обозначает «низменность», пядь за пядью отвоевывают клочки земли, чтобы сделать их пригодными для жизнедеятельности. При этом угроза потери среды обитания, как рок, витает над местным населением, а подчас обретает и вполне реальные формы. Все это влияло и влияет на формирование национального характера людей, которых в просторечии именуют голландцами, хотя Голландия (Северная и Южная) — это лишь две из двенадцати провинций государства, относящегося и по размерам территории, и по численности населения (немногим более 16 млн чел.) к малым странам Западной Европы. Впрочем, понятие «малая» отнюдь не является для Нидерландов синонимом «малозаметная». Страна торговцев, мореходов, известных художников и ученых стала во второй половине XX в. одним из наиболее развитых в экономическом и социальном отношении мировых государств. Среди стран — членов ЕС она по многим показателям хозяйственной жизни уступает лишь Германии, Великобритании и Франции. На первый взгляд, менее заметна ее роль в современных международных отношениях, не столь богата она политиками континентального масштаба. Однако в Европе голос Нидерландов всегда достаточно весом, а роль этой страны в формировании европейского интеграционного пространства никак не соответствует ее географическим параметрам.

Глава 14. Демократическое королевство

14.1. Женское лицо власти

Монархическое правление в Нидерландах началось в 1814 г. Свое исчисление Оранско-Нассауская династия ведет от Вильгельма I, управлявшего страной во второй половине XVI в. Его имя, как и власть, передавалось во всех коленах по наследству, причем как мужчинам, так и женщинам. После смерти Вильгельма III в 1890 г. власть перешла к представительницам прекрасного пола: регентом при малолетней дочери усопшего была жена Вильгельма III — Эмма Вильгельмина, а в 1898 г., достигнув восемнадцатилетнего возраста, Королевой стала Вильгельмина, ровно полвека возглавлявшая Нидерланды. На время ее правления пришлись две мировые войны и все перипетии, связанные с вовлеченностью Нидерландов в эти разрушительные для Европы, катастрофические события. Отметим, что при Вильгельмине Нидерланды в 1899 г. организовали вместе с Россией Гаагскую мирную конференцию, открытие которой по желанию Вильгельмины было приурочено ко дню рождения императора Николая II. Обратим внимание и еще на одну инициативу, связанную с Королевой. В августе 1913 г. в Гааге был открыт Дворец мира как символ миротворчества Нидерландов*. Год спустя стало очевидно, что все усилия противников войны оказались тщетными: нейтралитет самих Нидерландов был, по существу, нарушен германскими войсками при их продвижении к Бельгии и Франции. Впрочем, во многом благодаря дипломатическому таланту Королевы Нидерландам удалось тогда остаться вне зоны боевых действий Германии и их противников в лице Антанты. А в конце 1918 г. Вильгельмина великодушно предоставила политическое убежище последнему германскому императору, своему тезке Вильгельму II.

С германской агрессией, теперь уже в лице гитлеровского режима, Вильгельмина столкнулась в мае 1940 г., когда страна в одночасье была оккупирована вермахтом. Сама Королева и ее правительство спешно покинули Нидерланды и обосновались на четыре года в Великобритании. Эмиграция не была для Вильгельмины пассивным состоя-

---

* В настоящее время в этом здании проходят заседания Международного суда ООН и Гаагского трибунала, разбирающего преступления против мирных жителей бывшей Югославии.

нием, ожиданием свободы для своей родины. С учетом раскола нидерландского общества на коллаборационистов, готовых в той или иной форме сотрудничать с оккупантами, конформистов, безропотно принявших новую власть, и борцов Сопротивления, объединившего представителей различных политических партий, Королева в сентябре 1944 г. взяла на себя руководство движением Сопротивления. Были созданы Внутренние силы Сопротивления во главе с Принцем Бернхардом, мужем ее дочери Юлианы, следующей Королевы Нидерландов*. Отметим, что союзнические войска, освобождавшие осенью 1944 г. Нидерланды, координировали свои действия с Внутренними силами Сопротивления и Вильгельминой.

Безусловно, активная антигитлеровская политика Вильгельмины и ее приближенных повысила авторитет монархии в народных массах. В то же время Нидерланды и власти этой страны поджидал новый удар — потеря ее главного колониального владения — Индонезии. Войска королевства не смогли сдержать вал национально-демократической революции, причем военные действия Нидерландов против Индонезии были осуждены и многими авторитетными мировыми политиками. Не удалось Вильгельмине усилить и позиции королевской власти в самих Нидерландах посредством внесения в Конституцию поправок, которые ограничивали бы полномочия законодательной власти. Большинство политических партий страны не сочли возможным пойти на самоограничение функций народных избранников. В результате в 1948 г. Вильгельмина отреклась от трона в пользу своей дочери Юлианы. Последняя, учтя неудачи матери во внешних и внутренних делах, пошла на предоставление независимости Индонезии и более не конфликтовала с парламентом по поводу перераспределения полномочий.

На правление Юлианы (1948–1980) пришлись важные события в послевоенной истории Нидерландов, относящиеся главным образом к сфере международных отношений. Речь идет о вступлении в НАТО (1949), в ЕОУС (1951), в ЕЭС (1957). В 1962 г. возник новый конфликт с Индонезией, связанный с территорией Западный Ириан, завершившийся мирным соглашением обеих сторон. В 1975 г. Нидерланды предоставили полную независимость своей южноамериканской колонии — Суринаму. Забегая вперед, скажем, что сегодня в состав Нидерландов, помимо ее европейкой части, входят и две замор-

* Темным пятном в биографии Бернхарда был установленный в середине 1990-х гг. нидерландскими архивистами факт его сотрудничества в 30-е годы со спецслужбами Третьего рейха.

ские территории в бассейне Карибского моря — Антильские острова и о. Аруба.

В 1980 г. Юлиана по состоянию здоровья передала трон, опять-таки по женской линии, своей дочери Беатрикс, которая и по сей день занимает королевский престол. Нынешний монарх — прямой потомок дома Романовых, поскольку в свое время одна из дочерей Павла I — Анна, вышла замуж за будущего Короля Нидерландов Вильгельма II и стала таким образом членом нынешней династии. Беатрикс весьма популярна в широких слоях населения страны главным образом благодаря своему демократизму в общении с подданными. Королеву бурно приветствуют простые жители Амстердама, когда она выходит из дворца на прогулку по городу. В некоторых случаях она предпочитает церемониальной карете простой велосипед — традиционный вид транспорта для Нидерландов. Она — частый гость различных цветочных выставок и смотров изделий народных промыслов, активно общается с окружающими ее людьми. В сфере внимания Королевы не только вопросы внутриполитической жизни и международных отношений, что положено ей по штату, но и заботы о рядовых гражданах, в частности, столь острые для страны проблемы охраны окружающей среды. Озабочена она и охраной культурных ценностей государства, ее научными достижениями, контактами по этой линии с зарубежными коллегами.

В феврале 2005 г. Королеве Беатрикс было присвоено звание почетного доктора Лейденского университета, который она в свое время окончила. Вручая Королеве соответствующий диплом, ректор университета Д. Брейнер особо отметил вклад Беатрикс в дело свободы и защиты прав человека: «Вы научили нас тому, что свободу можно утвердить, защищая не только свою свободу, но и свободу других»[236]. Отметим, что Королева неоднократно выступала в защиту прав человека в различных странах, делала взносы из личных средств в фонды различных благотворительных организаций. Говоря о популярности Королевы в нидерландском обществе, упомянем в качестве иллюстрации результаты опроса общественного мнения, проведенного в апреле 2005 г. по случаю 25-летия восшествия Беатрикс на престол. 92% опрошенных были удовлетворены деятельностью Королевы, более половины не видели никакой альтернативы сохранению конституционной монархии. «Ложкой дегтя» в опросе стало недовольство 51,5% опрошенных дорогим, с их точки зрения, содержанием королевской семьи. Указывалась и сумма — 84 млн евро в год, которая распределяется на обслуживание, охрану и обеспечение всем необходимым Королевы и ее семьи[237].

Несмотря на популярность Беатрикс, в нидерландском обществе муссируются слухи о возможном добровольном отречении ее от трона, что, как мы уже знаем, в традициях Нидерландов. Ее прямым наследником является крон-принц Вильгельм-Александр (1967), у которого есть два брата — Йохан (1968) и Константейн (1969). Правда, у наследника престола есть одно обстоятельство, осложняющее его шансы на трон. Он женат не на дочери кого-либо из членов монархических домов Европы, как это было принято у Оранских-Нассау, а на аргентинке Максиме, которая, во-первых, выйдя замуж, сохранила свое изначальное гражданство, а во-вторых, является католичкой, хотя все монархи Нидерландов принадлежат к реформаторской церкви. Теоретически Максима, став кронпринцессой при Вильгельме-короле, может в случае его смерти претендовать на регентство при детях, не достигших 18-летнего возраста. Так что женское лицо может вновь мелькнуть на нидерландском престоле.

Конституция Нидерландов, существующая в своем нынешнем виде с 1984 г., содержит целый ряд положений, касающихся престолонаследия. Любопытной является, в частности, статья XXVIII, согласно которой брак Короля «должен утверждаться парламентом (Генеральными Штатами)», причем его обеими палатами — Первой и Второй. Парламент (статья XXIX) регулирует возможности претендентов занять престол, исключив кого-либо из данной категории, «если того требуют чрезвычайные обстоятельства»[238]. При этом законопроект парламента должен быть одобрен Королем и поддержан большинством в две трети депутатов обеих палат. Парламент в случае смерти короля, у которого нет наследников, может самостоятельно решить вопрос о будущем монархе. Правда, здесь не совсем ясно, будет ли новый Король из династии Оранских-Нассау и не возможно ли провозглашение республиканского строя в Нидерландах. Впрочем, есть некоторая неясность и в статье XXXVIII, где временным властным органом объявляется Государственный Совет, «до принятия решения по вопросу осуществления королевской власти»[239].

Помимо приоритетной роли парламента в формировании королевской власти, нидерландская Конституция также весьма специфическим образом рассматривает проблему принесения Королем при восшествии на престол присяги. Причем присягу одновременно принимают и Король, клянущийся в верности интересам государства, и парламентарии, обещающие быть верными Королю. Интересен и такой момент. Последние слова клятвы содержат два варианта. Один из них: «Да поможет мне (нам) в этом Всемогущий Бог!» Второй: «Таково мое (наше) обещание» (статьи LIII и LIV)[240].Оба вариан-

та предполагают, что не только депутаты, но и Король могут быть атеистами, а это не противоречит Конституции Нидерландов, первая статья которой гласит: «Отношение ко всем людям в Нидерландах должно быть равным при равных обстоятельствах. Дискриминация на основании убеждений, вероисповедания, политических взглядов, расы или пола либо по каким бы то ни было иным причинам не допускается»[241]. Отметим, что в начале XXI века более 40% жителей Нидерландов не причисляли себя ни к одной из основных конфессий. Среди верующих больше всего было католиков — 31%, протестантов разных направлений — 21%, мусульман — 5,7%, прочих — 2,3%[242].

Возвращаясь к тексту Основного закона Нидерландов, отметим, что Король, как это вытекает из данного правового акта, является не кем-то особенным, стоящим над остальными гражданами, а лишь первым среди равных. Конституция начинается с главы «Основные права», где подробнейшим образом фиксируется первостепенность роли гражданских прав и свобод, причем опять-таки указывается на важность парламентских процедур при осуществлении и соблюдении этих прав.

14.2. Правительство, парламент, власть на местах

Конституция Нидерландов достаточно четко определяет роль и место монарха в системе властных полномочий. Показательно, что раздел о Короле входит составной частью, правда на первом месте, в главу «Правительство». Король играет в правительственной власти двоякую роль. С одной стороны, он как бы закадровый член правительства: «Правительство состоит из Короля и министров» (статья XLII). Однако за деятельностью правительства он согласно той же статье ответственности не несет. По Конституции понятие «правительство» не тождественно понятию «Совет министров». Здесь главной фигурой становится премьер-министр. По существу, монарх является контролирующей работу правительства инстанцией, не обладающей правом самостоятельного принятия решений о его формировании или роспуске. Однако без королевских указов ни то, ни другое действие, инициированное парламентом либо являющееся решением самого правительства, не имеют законной силы. Очевидно, что Король в вопросе формирования правительства может иметь свое собственное мнение, хотя на практике он обязательно выслушивает доводы сторон в политическом конфликте и принимает решение исходя из высших государ-

ственных интересов. Система сдержек и противовесов в вопросах формирования правительства проявляется в процедуре контрасигнации премьер-министром, назначенных Королем членов Совета министров, в том числе и его главы.

Конституция Нидерландов не прописывает процедуру формирования правительства. Исторически она складывалась как итог проведенных парламентских выборов и как следствие расклада политических сил в обеих палатах парламента в период между выборами. Сам монарх, вполне естественно, следит за «политической кухней», однако он, как и в соседней Бельгии, привлекает для процедуры формирования института исполнительной власти двух авторитетных политиков. Один из них — «информатор», как правило, не принадлежащий ни к одной из претендующих на власть партий либо уже не принимающей участие в политической жизни, несмотря на формальное членство в одной из партий. Его роль состоит в проведении по поручению монарха предварительных консультаций о создании правительства, определении наиболее реальных, с точки зрения большинства в парламенте, правительственных коалиций. По его рекомендации Королева назначает «формирующего» правительство, как правило, лидера победившей на выборах партии. Согласно традиции нидерландской политической жизни лидером считается не председатель партии, а тот, кто возглавляет ее парламентскую фракцию. Он представляет властительнице список членов кабинета министров. После одобрения списка либо, что встречается крайне редко, после внесения в него корректив, согласованных монархом с «формирующим», правительство предстает перед парламентом для вынесения ему вотума доверия. Парламент сам по себе не может инициировать ни замену министров, ни назначение своих кандидатов. Как правило, кабинет состоит из 14–16 министров. В меньшем количестве (10–12) представлены статс-секретари.

В отличие от соседней Бельгии нидерландский монарх не является ответственным за законодательную деятельность в стране, которая целиком и полностью принадлежит Генеральным Штатам, представляющим, согласно статье L, «весь народ Нидерландов»[243]. Однако Король обладает правом законодательной инициативы, а также правом быть как бы соавтором законопроектов, выносимых по инициативе правительства. В его руках имеется важный совещательный, а в некоторых случаях и контролирующий орган — Государственный Совет (ГС). Монарх является председателем ГС, а наследник престола участвует в заседаниях Совета по достижении 18 лет. Остальные члены королевской фамилии также могут быть в составе этого органа. Однако здесь требуется соответствующий парламентский акт. Советники назначаются

указом Короля, хотя исходящей в этой процедуре инстанцией является министр внутренних дел, а совещательной — Министерство юстиции. По-видимому, именно эти два министерства должны проверить моральный облик и незапятнанность перед государством кандидатов в ГС. Должность советников пожизненная, однако в 70 лет они автоматически, как это предписано парламентом, покидают свой пост. Общее число особо доверенных лиц государства не превышает 25–28 человек. Сам Король, как правило, не ведет заседания, доверяя эту функцию своему заместителю. Обычно это кто-либо из наиболее авторитетных нидерландских политиков или опытный юрист. Две функции Совета чрезвычайно важны для государства. Во-первых, это осуществление королевских полномочий в отсутствие (по любым причинам) Короля и Регента. Во-вторых, это представление рекомендаций по законопроектам и иным вопросам государственного управления. Статья LXXX отмечает, что рекомендации Государственного Совета, равно как и другого органа государственного контроля — Счетной палаты, прежде всего, в сфере законодательства «передаются непосредственно Генеральным Штатам»[244].

Что же представляют собой Генеральные Штаты как высший орган законодательной власти в стране? Прежде всего, их структура соответствует общепринятой в Европе схеме двух палат, отнюдь не равнозначных по функциям в системе властных полномочий. Вторая палата Генеральных Штатов является органом общенационального представительства и состоит из 150 депутатов. Не случайно, что Вторая палата упоминается Конституцией раньше Первой. Именно она рассматривает все законопроекты, сначала в секциях и постоянных комитетах, а потом на своей отдельной сессии. Первая палата получает законопроект после утверждения его Второй палатой, но не может вносить в него изменения, а может лишь только одобрить или отклонить. В принципе Первая палата может заблокировать любой законопроект, исходящий из Второй палаты, но на практике с учетом расклада партийного представительства в парламенте такие случаи не встречаются. Вторая палата является главной инстанцией при рассмотрении государственного бюджета и финансовых директив. И здесь Первая палата не имеет прав, кроме одобрения либо отклонения бюджета. Наконец, именно Вторая палата решает вопрос о доверии правительству. Причем ее депутаты вправе поставить вопрос о вотуме доверия как правительству в целом, так и отдельным министрам. Члены Первой палаты принимают участие в процедуре приведения правительства к власти либо в случае постановки вопроса о доверии без права инициировать этот процесс.

Различается и процедура выборов в обе палаты Генеральных Штатов Нидерландов. Все 150 депутатов Второй палаты проходят процедуру всенародного голосования по спискам политических партий раз в четыре года. Роспуск палаты в случае правительственного кризиса осуществляется только указом Короля. Отметим, что вотум недоверия отнюдь не ведет к автоматическому роспуску Второй палаты. Новый кабинет может существовать и при так называемой процедуре умолчания, когда оппозиционные партии не выносят официально требования о повторной отставке правительства. В послевоенной истории Нидерландов такие случаи встречались, ибо оппозиция не всегда была уверена, что новые выборы принесут ей лучшие результаты, чем предшествовавшее всенародное голосование. Следует обратить внимание и на то, что избирательная система Нидерландов дает возможность попасть в парламент даже очень маленьким партиям. Закон не устанавливает никакого процентного ценза для прохождения в парламент партий. Система подсчета голосов предполагает определение нормы представительства в зависимости от количества голосовавших. В целом ряде случаев парламентариями становились представители партий, получавших немногим более 1% голосов.

Еще одна особенность избирательной системы Нидерландов отличает ее от соседних государств Западной Европы. С 1919 г. право голоса получили женщины, что сделало Нидерланды первой в Европе страной всеобщего избирательного права. В 1963 г. был понижен до 21 года порог участия в голосовании, а в 1972 г. он был установлен на уровне 18 лет. С 1983 г. этот возраст допустим и для избрания в парламент страны, что также является «европейским рекордом». Отметим и еще одну особенность нидерландской избирательной системы. Здесь правом участия в местных органах власти обладают иностранцы, более пяти лет постоянно проживающие в стране.

Возвращаясь к теме депутатства, обратим внимание на то, что Конституция страны, и это также уникально для Европы, регламентирует свободу действий депутатов парламента. Хотя они избираются по партийным спискам, однако должны как представители народа Нидерландов руководствоваться исключительно собственными убеждениями. На этот счет п. 3 статья LXVII Конституции весьма категоричен: «Депутаты не связаны императивным мандатом или инструкциями при принятии решений и голосовании»[245]. Тем самым Нидерланды лишний раз подтвердили практически неограниченное право граждан на свободное волеизъявление. Свободен в выборе и избранный депутат. В случае несогласия со своей партией он может выйти из ее фракции, став независимым, либо примкнуть к другой партии.

Хотя в условиях многопартийной Второй палаты это создавало потенциальную угрозу разногласий даже в рядах коалиционных партий. Закон также обеспечивал депутатов нижней палаты парламента своего рода запасом материальной прочности при выполнении ими своих обязанностей. Они получают солидное финансовое содержание, причем с учетом семейных иждивенцев. Эта процедура не распространялась на депутатов верхней палаты с учетом тех зарплат, которые они получют из бюджетов местной власти*.

Что касается выборов в Первую палату, то они проводятся на местах в 12 провинциях Нидерландов, по партийным спискам, но пропорционально численности населения той или иной административной агломерации. Раз в два года происходит процедура обновления части Первой палаты. О «вторичности» этой составной части Генеральных Штатов говорит и то, что Первая палата в два раза меньше (75 депутатов) по численности, чем Вторая. Как уже отмечалось выше, она обладает лишь функцией контролера законодательной власти, причем с весьма ограниченными полномочиями. Зато выборы в местные органы власти проходят, как правило, за год до плановых общенациональных и дают представление о смене настроений в обществе относительно популярности партий, образующих коалиционное правительство. Явка на них в целом несколько меньше общенациональной (55–65%), составляя в начале XXI в. 45–47%. Еще ниже явка на выборы в Европарламент. В 1999 г. она составила 30%, в 2004 г. — 39,2%, в 2009 г. — 36,5%. Нидерландские законы в отличие от соседних Бельгии и Люксембурга не рассматривают участие в выборах как обязательный акт граждан. Отметим, что в шестнадцатимиллионных Нидерландах правом голоса обладают свыше 12 млн граждан.

Особенностью политической системы Нидерландов является довольно высокая степень децентрализации власти. В 12 провинциях высшим выборным органом являются Провинциальные штаты, избираемые на четыре года жителями соответствующей административной единицы. Исполнительными органами являются Депутатские штаты, избираемые членами вышеуказанного органа. В муниципалитетах (их

---

* Материальное обеспечение депутатов-партийцев никак не связано с проблемой самофинанирования политических партий. Их бюджет состоит не только из членских взносов и различного рода «пожертвований» как от частных лиц, так и от объединений (предпринимателей, профсоюзов и т. д.). Последняя статья доходов обязательно декларируется. Государство, со своей стороны, финансирует такие виды партийной деятельности как научно-исследовательские программы, ряд общественнозначимых печатных и электронных изданий, культурно-образовательные учреждения, в том числе связанные с единомышленниками вне Нидерландов, а также политические молодежные организации.

в Нидерландах 496) действует та же схема: совет — коллегия бургомистра и муниципальных советников. Внешне автономные, местные власти находятся под жестким контролем центра. Конституция Нидерландов делает Генеральные Штаты (центральный парламент) основным субъектом политического и административного процессов в стране. Согласно статье CXXIII «Провинции и муниципалитеты могут быть упразднены и учреждены в соответствии с актом парламента». Этим же актом могут быть изменены административные границы страны. Парламент может делегировать на места функции ведения внутренних дел. Однако «в случае злостного нарушения органами провинций и муниципалитетов возложенных на них обязанностей внутренние дела могут быть переданы в центр» (статья CXXXII, п. 5). Статья CXXXII (п. 2) констатирует, что «Осуществление контроля за деятельностью органов провинций и муниципалитетов регламентируется актом парламента». Парламент может в особых случаях проконтролировать и возможность принятия местных законов. Решения местных органов власти могут быть отменены в том случае, если они противоречат закону или, как сказано в Конституции, «общественным интересам». Однако здесь требуется указ Короля, издаваемый, как уже говорилось ранее, с подачи правительства или парламента[246]. Известное ограничение возможностей самостоятельной политики местных властей восходит к началу XIX в., когда была ликвидирована система власти независимых провинций, ослаблявшая государство перед лицом внешней агрессии.

По Конституции руководители исполнительной власти на местах — королевские комиссары в провинциях и бургомистры в муниципалитетах — не являются выборными должностями. Они назначаются монархом, правда, по рекомендации местных органов законодательной власти (и с санкции центральной власти) (статья CXXXI). Однако это должностные лица подконтрольны опять-таки органам центральной власти. «Акт парламента может обязать уполномоченных короля к исполнению принятых в установленном порядке указаний правительства»[247]. Обратим внимание на то, что система назначения глав местной администрации из центра является в течение длительного времени объектом острых политических дебатов между представителями различных партий, в том числе и образующих коалиционные правительства. Для того, чтобы сделать соответствующие должности выборными, необходимо внести поправки в Конституцию, что в принципе возможно, однако требует не менее двух третей голосов в обеих палатах парламента. В марте 2005 г. входящая в коалицию партия «Демократы 66» попыталась начать парламентскую процедуру внесения поправки об избрании бургомистров муниципаль-

ными советниками. Основным аргументом была ссылка на то, что Нидерланды — единственная страна в Европе, где бургомистр (мэр) не является выборной должностью. Однако нужных двух третей голосов в Первой палате Генеральных Штатов законопроект не собрал. Тем не менее можно предположить, что борьба за демократическую процедуру структурирования местной власти будет время от времени будоражить политическую жизнь Нидерландов.

Еще одним спорным моментом в системе организации демократического строя Нидерландов является вопрос о возможности запрета деятельности политических партий. Ст. 8 Конституции дает на этот счет следующее толкование: «Гарантируется право на создание общественных объединений. Указанное право может быть ограничено актом парламента в интересах общественного порядка»[248]. Отметим, что Конституция соседней Бельгии не содержит императивного указания типа положения данной статьи. Там вопросы запрета политической деятельности рассматриваются исключительно в судебном порядке. В Нидерландах же, согласно букве закона парламент, т.е. политические партии, может, руководствуясь интересами конкретно не прописанного «общественного порядка», лишать то или иное политическое объединение права считаться партией. Однако на самом деле вопросами запрета деятельности политических партий в Нидерландах, как и в других европейских государствах, занимаются судебные органы, которым парламент передал функции контроля за правонарушениями, в том числе и за сомнительными действиями политических партий. В послевоенной истории Нидерландов было три случая, когда местные судебные органы рассматривали дела о запрете партий. В 1955 г. вне закона было объявлено «Национал-европейское социальное движение», состоявшее из бывших членов Национал-социалистической партии Нидерландов и открытых коллаборационистов времен Второй мировой войны. В 1998 г. была запрещена партия «ПЦ-86», проповедовавшая расистские лозунги и организовывавшая шествия, приводившие к столкновениям с полицией. В обоих случаях в качестве аргумента для запрета использовались статьи Конституции, не допускавшие расизм и нетерпимость к людям иного вероисповедания. Иной результат дало требование ряда общественных организаций о запрете «Партии любви к ближнему, свободы и многообразия», пропагандировавшей педофилию и извращенство. Суд в Гааге летом 2006 г. отказал в требовании запрета этой партии на том основании, что запрет означал бы ограничение конституционных прав нидерландцев на свободу выражения своих взглядов, которые, по мнению суда, не выходили в данном случае за рамки закона.

Вышеупомянутые случаи являются исключительными для Нидерландов, политические партии которых как системообразующие факторы имеют широкие возможности для формирования демократических порядков. В стране, где власть, формально замыкающаяся на личности монарха, фактически регулируется правительством, политические партии исторически соучаствовали в становлении и развитии системы демократического консенсуса.

Глава 15. Политика и политики

При всем многообразии европейских партийно-политических систем их можно, в страновом отношении, сгруппировать на мало- и среднепартийные, исходя при этом из критерия формального числа субъектов партийного пространства. Нидерланды же стоят в отдельном ряду. Толерантность общественной системы этой страны, способность «переваривать» практически любые экстремальные варианты политического самовыражения дают возможность сосуществовать десяткам партий. Однако усеченная пирамида национальной партийной системы в конечном итоге все расставляет на свои места. Из массы партий, находящихся в основе пирамиды, отражающих религиозное, региональное, идейно-политическое многообразие нидерландского общества, выделяется слой парламентских партий, большая часть которых не имеет шансов соучастия в исполнительной власти. Еще более малочисленным является круг тех партий, которые согласно своему парламентскому представительству теоретически способны создавать правительственные коалиции. Наконец, лишь экспоненты двух политических течений — клерикал-консерваторы и социал-демократы — могут, о чем свидетельствует история XX — начала XXI в., возглавлять правительственные кабинеты. Этот расклад политических сил стал следствием длительного исторического пути формирования нидерландской многопартийности.

15.1. Особенности политической культуры

Основой любой политической системы, стремящейся к благополучию членов своего общества, является консенсус, позволяющий на переговорной основе найти общий знаменатель для решений, определяющих

судьбу своего государства. В Нидерландах такой формой консенсуса стала так называемая польдерная демократия, зародившаяся еще в XII в. Польдерами назывались низменные земли страны, в буквальном смысле слова отвоеванные у моря посредством строительства дамб и перемычек. На эти работы добровольно выходило все население прибрежной части страны — от бургомистров до подмастерьев. С 1196 г. были образованы так называемые Водные советы, в обязанности которых входило строительство плотин для предупреждения наводнений. Отметим, что и в ныне действующей Конституции Нидерландов органы водного контроля приравнены к другим государственным местным органам власти. В далекие же от нас времена принцип консенсусных дискуссий по конкретному вопросу жизнедеятельности населения был неоспоримой нормой общественных отношений.

«Польдерная демократия», основанная на переговорном процессе и духе взаимоуважения, очень пригодилась нидерландцам во второй половине XIX в., когда индустриальная революция дала возможность для политического самовыражения представителям различных классов Королевства Нидерландов. Однако еще ранее под влиянием французской буржуазной революции национальный вариант демократии был дополнен идеями свободы, равенства и братства. Отчасти они были воплощены в Конституции 1848 г., главной идеей которой было закрепление функциональной роли правительства как фактически главного органа исполнительной власти. Король же оставался незыблемым символом этой власти. Утверждался и институт парламента, а также расширялось избирательное право, хотя и в весьма ограниченном по социальному и половому признаку (голосовали лишь мужчины) масштабе. В целом же прорыв к новому витку политической культуры был очевиден. На становление консенсуальных основ нидерландской политики накладывала свой отпечаток и атмосфера толерантности, свойственная стране, давшей в Средние века кров диссидентам из протестантского лагеря других стран, а также изгнанным из Испании и Португалии людям иудейского вероисповедания. Объективной основой сосуществования различных религиозных и идейных воззрений была функция Нидерландов как морских ворот Европы, наличия в крупных городах страны широкой прослойки купцов и торговцев, профессионально связанных с разноплеменной и разноязыкой массой людей. Многовековая колониальная экспансия Нидерландов способствовала и оседанию в метрополии жителей нынешней Индонезии и стран бассейна Карибского моря, терпимость к религии, языку и культуре которых также впиталась в менталитет коренных нидерландцев.

В конце XIX в. в политическую культуру страны органически впитывается и система «разделительной демократии». Суть этого явления заключалась в том, что разделение общества по конфессиональному (католики, протестанты-кальвинисты, протестанты-лютеране) или идеологическому признаку (либералы, социал-демократы, клерикал-консерваторы) не должно было препятствовать их кооперации в системе исполнительной власти ради общегосударственных интересов. Термины «verzuiling» и «zuilen», обозначавшие по-нидерландски соответственно «расслоение» и «группы», составляли некий понятийный каркас для принципа сосуществования в политике и общественной жизни. С одной стороны, происходил процесс собирания на одной идеологической (религиозной) платформе людей разного социального статуса. С другой — эти корпоративные сообщества в условиях присущей стране толерантности во взаимоотношениях прокладывали путь мирного развития страны к политической форме консенсуса в виде партийных коалиций. Население утверждалось во мнении, что «разделительная демократия» не ведет к утрате каким-либо социальным или религиозным течением своей идентичности, и в то же время консенсуальный принцип позволяет сохранять стабильность, уверенность в мирном исходе любого конфликта.

«Разделительная демократия» способствовала тому, что внутри каждой идейно-политической субкультуры сосуществовали, казалось бы, непримиримые по своим классовым интересам группы населения. При доминантной ориентации буржуазных партий на состоятельных нидерландцев в их рядах находились и представители пролетарских слоев, сельского населения. Со временем и в социал-демократической среде усиливалась прослойка лиц свободных профессий и даже представителей различных категорий бизнеса, не усмотревших в реформистском социализме ничего чуждого их насущным интересам. Все эти процессы внутренней диффузии политического класса благотворно сказывались на становлении демократической властной системы. Правительство могло всегда заявлять о своей многогранности как исполнителя воли различных слоев общества. Парламент и подавно был насыщен людьми различных идеологических — религиозных и общественных — течений. В результате конкретная политика являлась синтезом интересов всего общества, а оттого пользовалась доверием людей.

В XX в. элементы нидерландской политической культуры, заложенные в предшествовавшие столетия, не утратили своего основополагающего значения для общества. Более того, революции и войны прошлого еще более утвердили жителей страны в том, что терпимость

к инакомыслию, потребность в политическом компромиссе, достижение результата, даже частично удовлетворяющего различные силы, являются для страны оптимальным путем ее развития. Такие общеевропейские беды, как Первая и Вторая мировые войны, в которых Нидерланды не принимали участия, являясь в первом случае посредником между враждовавшими государствами, а во втором — жертвой агрессии одного из них, способствовали укреплению в общественном сознании идеи национального согласия. В Первой мировой войне оно выразилось во всеобщей поддержке политики нейтралитета. Во Второй мировой войне имела место более сложная ситуация. То обстоятельство, что население оккупированной гитлеровцами страны разделилось на три лагеря — коллаборационистов, сопротивленцев и конформистов, дало политической культуре Нидерландов выстраданный опыт отказа от традиций «единой нации». Новый этап межпартийного консенсуса второй половины XX в. лишь подтвердил, что политический истеблишмент сделал правильный вывод из ситуации 1940–1945 гг. Определенным образом на формирование нового витка культуры консенсуса повлияла и потеря Нидерландами своей главной колонии — Индонезии. Население метрополии, извлекавшее выгоды из эксплуатации главной заморской житницы, осознало, что в дальнейшем ему следует надеяться только на собственные ресурсы и развитие своей экономики. А переход к постколониальному периоду требовал лишний раз мобилизации кооперативных начал в политической жизни, укрепления связей с внешним миром, а также стабильной политики в самих Нидерландах.

Политическая культура любой страны, в том числе и Нидерландов, — явление подвижное, впитывающее в себя все происходящее как в самом государстве, так и вне его. Конец эры «двух сверхдержав», распад «социалистического лагеря», новый этап европейской интеграции, тенденции к глобализации в мировой экономике — все это и многое другое влияло и влияет на эволюцию национальной политической культуры. Ей приходится переваривать и переход общества к постматериальным ценностям, новым, разнообразным потребностям человеческой личности, экологические императивы современного общества, появление в нем в качестве стабильного фактора притока иммигрантов, постепенную утрату частью населения веры в религиозные догматы, а в целом — формирование новой шкалы общественных и духовных потребностей.

Как будет показано ниже, далеко не во всех случаях нидерландский традиционный менталитет оказался подготовлен к восприятию этих явлений; сбои в политической культуре, складывавшейся в пред-

шествовавшие столетия, оказались неизбежными. Тем не менее ее главная особенность — восприятие исключительно консенсуальных способов разрешения конфликтов и противоречий — сохранила свое значение. Свою роль регулятора общественных процессов сохранили и политические партии, а среди них остались в качестве авангарда процесса отправления власти именно те, которые эволюционно развивались, начиная с последней трети XIX в.

15.2. Партийные «семьи»: прошлое и настоящее

Становление партийной системы в Нидерландах, предпосылкой для которой было введение институтов исполнительной и законодательной власти, происходило в те же сроки, что и в других, вставших на путь индустриального развития европейских государствах. Как и в соседних странах, первыми заявили о себе клерикальные политики. Однако в Нидерландах, где исторически соседствовали католики и протестанты, обе религиозные общины сформировали собственные политические структуры, вначале опиравшиеся на земледельческую аристократию и зажиточное население сельских районов страны. Сторонники разных вероисповеданий, сидевшие в Генеральных Штатах по правую руку от председателя парламента, именовались правыми, никак особо не дифференцируясь между собой.

На первом этапе ведущую роль в стане политклерикалов заняла основанная в 1878 г. Антиреволюционная партия (АРП). Свою антиреволюционность ее лидеры, среди которых особо выделялся А. Кейпер, объясняли отрицательным влиянием на страну идей Французской революции, затронувшей устои кальвинизма. В 1908 г. второй протестантской партией стал Христианско-исторический союз (ХИС), ориентировавшийся на приверженцев традиционной нидерландской Реформатской церкви. В 1904 г. различные группы католиков, составлявших тогда треть населения страны, смогли создать свой избирательный союз — Римско-католическую государственную партию, процесс оформления которой продолжался до 1922 г. Левыми в начале формирования политической системы назывались либералы, несколько отставшие от «антиреволюционеров» в деле создания собственного политического представительства. Либеральный союз был основан в 1885 г., хотя политически либералы стартовали в 1848 г. Десятилетие спустя появилась и их принципиальная программа (1896). В социальном плане либералы Нидерландов, как и их едино-

мышленники в других европейских государствах, ориентировались на численно растущий слой крупной и средней городской буржуазии, обитавшей в портовых городах, а потому тесно связанной с колониальной эксплуатацией Индонезии. В их рядах имело место идеологическое сосуществование представителей различных конфессий, равно как и лиц, не связанных с церквями.

Что касается социал-демократов, которые с течением времени прочно утвердились в общественном сознании как светская партия, то они не смогли на начальном этапе формирования своего движения стать политическими лидерами рабочего класса. Последний в значительной степени находился под влиянием двух ветвей политического клерикализма, организационно также пополнив соответствующую социальную нишу клерикалов, прежде всего «антиреволюционеров», лидер которых А. Кейпер развивал концепции «классового мира», привлечения в ряды своей партии различных категорий трудящихся. Он попытался, и не без успеха, перехватить у социал-демократов идею улучшения условий труда, облекая ее в традиционные христианские догматы «любви к ближнему». Социал-демократов же изначально разъедала борьба марксистского и анархистского течений. Под влиянием этого внутреннего конфликта основанный в 1881 г. Социал-демократический союз распался в начале 90-х годов, и на его месте была в 1894 г. основана Социал-демократическая рабочая партия Нидерландов (СДРПН), находившаяся вплоть до Первой мировой войны под сильным влиянием СДПГ.

Социал-демократы изначально оказались в некоем неопределенном пространстве, ибо «рабочий вопрос» предлагался к разрешению «антиреволюционерами», а второй козырь социал-демократии — борьба за всеобщее избирательное право — исторически, правда, с определенными оговорками, использовался либералами. Что касается последних, то камнем преткновения их политических действий рубежа XIX–XX вв. был «школьный вопрос». Если либералы отстаивали «светскость» учебного процесса, то клерикалы обоих направлений были за религиозный характер школьного образования. Все политические партии протестантов и католиков время от времени вступали в коалиционные отношения, проводя реформы в строгом соответствии с религиозной ориентацией тогдашнего нидерландского общества. Конкуренцию им составляли либералы, которых в самом конце Первой мировой войны стали поддерживать социалисты, заинтересованные в давно назревшей реформе избирательного законодательства.

Процесс фрагментации социал-демократической «семьи» Нидерландов совпал с военным конфликтом 1914–1918 гг. в Европе и соци-

альным потрясениям континента в связи с Октябрьским переворотом в России. В их рядах еще до 1914 г. образовался зазор между реформистами и марксистами, большинство которых и явились основателями в ноябре 1918 г. Коммунистической партии Нидерландов. Однако на протяжении всей своей последующей истории КПН так и не стала еще одной «семьей» нидерландской партийной системы. Революционные идеи коммунистов звучали явным диссонансом идеям компромисса и постепенных реформ, свойственных политической культуре страны. Межвоенный период привел к ослаблению позиций как либералов, так и социал-демократов, многие идеи которых были воплощены в жизнь коалиционными правительствами партий религиозного толка, где заглавную роль играли протестантские АРП и ХИС. Политика этих партий в социально-экономической области несколько смягчила для Нидерландов последствия кризиса 1929–1932 гг., но не привела к появлению на гребне тяжелой хозяйственной депрессии серьезного политического эквивалента гитлеризму соседней Германии. Впрочем, местные национал-социалисты все же появились, однако их партия Национал-социалистическое движение (НСД) во главе с А. Мюссертом не пользовалась поддержкой в широких слоях населения (7,9% и 3,9% на выборах в Провинциальные штаты 1935–1937 гг.). Последующее в период оккупации сотрудничество НСД с гитлеровской администрацией еще больше отвратило население страны от пронацистских идей, фактически исключив в дальнейшем появление серьезного неонацистского компонента в партийных семьях.

Вторая мировая война внесла серьезные коррективы в процесс формирования партийно-политической системы Нидерландов. Реальное отсутствие в стране каких-либо проявлений партийной деятельности, за исключением не получившего широкой народной поддержки движения Сопротивления, готовность ряда политиков как конфессионального, так и социал-демократического толка к сотрудничеству с оккупантами в рамках «Нидерландской унии» — все это сделало период освобождения в мае 1945 г. фактически «часом ноль» для партийной системы послевоенного периода. Первыми попытались начать процесс переформирования социал-демократы. Левое крыло партии совместно с некоторыми группами либералов и конфессиональных партий основало в 1946 г. Нидерландскую Партию труда (ПТ), открыто заявившую о себе как о стороннице реформирования нидерландского общества в духе «демократического социализма». Правое крыло межвоенной СДРП совместно с частью бывших либералов создало в 1948 г. Народную партию за свободу и демокра-

тию (НПСД), провозгласившую себя сторонницей реформ без их «социалистической» ориентации, а осуществляемыми в духе «нового либерализма». Наиболее сложной была ситуация в стане конфессиональных партий. Если протестантские партии — АРП и ХИС сохранились в прежнем виде, то в католическом лагере заявила о себе преобразованная в 1945 г. из ранее существовавших Католическая народная партия.

В основных европейских государствах процесс становления «новых» семей и переформирования старых закончился в общих чертах в 40–50-е годы. В Нидерландах он продолжился гораздо дольше. В либеральном лагере появилась партия «Демократы-66», название которой символизировало год основания (1966) и апелляцию к демократическим ценностям нидерландского общества. В 1976 г. на политической арене появилась первая межконфессиональная партия — Христианско-демократический призыв (ХДП). В течение нескольких лет в ее ряды влились и традиционно-протестантская АРП, и реформаторская ХИС, и Католическая народная партия, которые начиная с 1977 г. выступали единым политическим блоком, противостоявшим набиравшей силу ПТ. Таким образом, был преодолен почти столетний раскол в политическом и конфессиональном лагере, сглажены существенные идеологические противоречия, имевшие место в прошлом.

Помимо существования трех основных политических семей — христианских демократов, социал-демократов и либералов, в 70–80-е годы происходит процесс создания еще одного идейно-политического полюса, который можно условно обозначить как экосоциалистический. В 1972 г. образуется Социалистическая партия Нидерландов (СП), вобравшая в себя часть левацки настроенных коммунистов. В начале СП проявляла себя исключительно на региональном уровне, однако к концу девяностых годов она, перехватив у социал-демократов из ПТ ряд популярных лозунгов и критикуя последних за конформистское приспосабливание к существующей системе, смогла добиться электоральных успехов и стала возможным кандидатом на вступление в коалиционное правительство. Другим феноменом «экосоциализма» стали «Зеленые левые» — основанная в 1989 г. партия, членами которой стали самораспустившиеся вскоре коммунисты из КПН (1991), а также часть левых протестантов, пацифистов и радикалов. Эта партия также обрела в последние полтора десятилетия политическую мускулатуру, завоевав места как в местных, так и в центральных органах власти.

В результате к концу XX — началу XXI в. в Нидерландах сформировались пять «политических семьей». Главной силой христианских

демократов является ХДП, с которой сотрудничали еще сохранявшие минимальное влияние на электорат несколько партий религиозного толка. Либеральная «семья» базируется на НПСД и «Демократах-66», которые входят в единую либеральную фракцию на уровне Европарламента, других международных либеральных объединений. ПТ практически монополизировала социал-демократическую нишу Нидерландов. Социалисты и «Зеленые левые», а также вошедшая в парламент после 2006 г. «Партия в защиту животных» заполняют собой «экосоциалистическое» направление партийного пространства страны. Особую роль приобрели радикал-националисты (см. далее). Однако то обстоятельство, что за всю послевоенную историю Нидерландов ни одна из партий даже не приблизилась к получению абсолютного большинства мест в Генеральных Штатах, заставляет их постоянно искать коалиционных партнеров, рассчитывая на консенсуальные принципы национальной политической культуры, возможность проведения совместной политики на основе совпадающих или близких принципов во внутренних и международных делах*.

15.3. Становление коалиционного партнерства

В политической истории Нидерландов послевоенного периода лидерство социал-демократической и клерикальной составляющих системы власти делится примерно в равных хронологических отрезках. Премьер-министры от ПТ возглавляли коалиционные кабинеты в легислатурные периоды 1945–1958 гг., 1973–1977 гг., 1994–2002 гг. Немного больше премьерский срок у клерикальных политиков — 1958–1973 гг., 1977–1994 и с 2002 г. Время же нахождения двух столпов нидерландской политики в глухой оппозиции к власть имущим исчисляется относительно непродолжительным отрезком времени. Для ПТ это 1958–1965 гг., 1966–1973 гг., 1977–1981 гг., 1982–1989 гг., 2002–2007 гг. Для основных партий клерикалов срок отстранения от власти еще меньше, и касается он лишь периода 1994–2002 гг. В остальное время ПТ и его основные партнеры клерикал-консерваторы находились в коалиционных связках. Их почти постоянным партнером были либералы

* Суммарно «семьи» на сегодня имеют во Второй палате следующее представительство: в партии конфессионального толка (ХДП, ХС, ГРП) — 49 мест, социал-демократы ПТ — 33 места, либералы (НПСД и «Демократы-66») — 24 места, экосоциалисты (СП, ЗЛ, ПЖ) —34 места, радикал-националисты (ПС) — 9 мест.

из НПСД, к которым с середины 90-х годов по начало XXI века присоединялась и другая партия либерального толка — «Демократы-66». Из этой конфигурации политических сил послевоенного периода вытекала постоянная потребность нахождения компромисса, дабы сделать политику коалиционного правительства удобоваримой для всех его составляющих. В то же время пост премьер-министра был не только неким символом единства нации. Возглавляя кабинет, тот или иной деятель пытался в меру складывавшейся политической, экономической и социальной конъюнктуры закрепить в качестве первоочередных именно те принципы, за которые на последних парламентских выборах проголосовало относительное большинство избирателей.

Отметим, что в Нидерландах, как и в других странах представительной демократии, главой правительства становился не просто лидер победившей в избирательном марафоне политической партии, но и политик, имевший авторитет в широких общественных кругах страны. Таковым в середине 40-х — конце 50-х годов был известный социал-демократ В. Дрес. Он как бы персонально олицетворял развитие демократического процесса в Нидерландах с начала XX в. Став членом СДРП в 1904 г., он впоследствии входил в состав Провинциальных штатов, был муниципальным советником в Гааге, а перед Второй мировой войной членом Первой палаты Генеральных Штатов. В годы оккупации В. Дрес — один из лидеров движения Сопротивления, поддерживавший тесные контакты с лондонским эмигрантским правительством. То обстоятельство, что именно ему Королева Вильгельмина поручила вначале формирование Временного кабинета министров, а после парламентских выборов 1946 г., на которых ПТ, созданная на основе социал-демократической партии, получила 28,3% голосов, обогнав впервые в истории партии клерикального толка, ни у кого не вызывало возражений.

Именно В. Дресу и министрам от ПТ Нидерланды обязаны принятием ряда социально значимых для населения законов. В их числе система пособий по болезни, безработице, несчастным случаям на производстве, наконец, по старости. В 1945 г. был издан декрет о трудовых отношениях, согласно которому осуществлялось регулирование заработков, что позволило поднять в период восстановления экономической жизни уровень благосостояния работающих по найму. Контроль над этим процессом был поручен специально созданному государственному органу — Совету государственных представителей. Дреез и его соратники из ПТ по правительственной коалиции стремились изменить характерный для начального периода деятельности социал-демократии имидж партии, стремящейся нарушить социально-политиче-

ский консенсус в обществе, попрать традиции христианской культуры. Уже в 1947 г. в программном документе «Принципы и цели» ПТ резко отмежевалась как от теорий конфронтационности с капитализмом, так и от практики социалистических преобразований в СССР. Видя в нидерландских коммунистах проводников «советских идей», правительство В. Дреса приняло в конце 40-х годов закон о недопущении коммунистов на государственную службу. Вступление страны в 1949 г. в НАТО, а в 50-е годы в интеграционные союзы Европы (ЕОУС, ЕЭС) также подтверждало прозападную ориентацию находившихся у власти лидеров ПТ.

«Эра Дреса» в нидерландской политике окончилась в 1958 г., когда после очередных парламентских выборов партии клерикального направления договорились с либеральной НПСД о формировании коалиции без ПТ. В течение последующих пятнадцати лет лишь однажды в 1965—1966 гг. ПТ на короткое время вновь обретала правительственные полномочия. В эти годы в самой Партии труда, неподготовленной к оппозиционной деятельности, обострилась борьба различных течений. Левое крыло партии требовало возврата к традиционным социал-демократическим общественным ориентирам, в то время как правое крыло ПТ хотело возобновления коалиции с клерикальными партиями, а в идейном отношении стояло на почве программы 1959 г. («Заявление о принципах и целях»). Этот документ постулировал отказ от марксистского идейного наследия, подтверждал стремление ПТ к превращению из классовой в «народную партию», сохранение политики реформ в рамках системы «смешанной экономики». Борьба течений в ПТ привела к определенному усилению влияния левых и к организационному отмежеванию от партии части ее правого крыла, которое в 1970 г. образовало новую партию «Демократические социалисты-70», не игравшую в дальнейшем какой-либо существенной роли в политике.

Ни эта партия, ни отколовшиеся в 1966 г. от НПСД «Демократы-66» не смогли изменить сложившийся в стране расклад политических сил. Блок Католической народной партии, АРП, ХИС и НПСД смог вплоть до выборов 1972 г. сохранить свои позиции как коалиции единомышленников. В социально-экономической области правительство правого центра попыталось изменить систему государственного контроля над ростом заработной платы. В 1970 г. правительство провело через парламент закон о праве Совета государственных представителей приостановить действия коллективных договоров между профсоюзами и предпринимателями. Эти новации, ухудшавшие положение широкого слоя работающих по найму, стали лишним аргументом для противников дан-

ной коалиции. С начала 70-х годов ПТ ищет новых союзников как в либеральном лагере («Демократы-66»), так и в среде мелких партий (пацифисты и «радикалы»). Делается попытка, оказавшаяся в начале небезуспешной, отколоть от «правого центра» Католическую народную партию, профсоюзное крыло которой также выступало против навязываемого рабочему движению режима «жесткой экономии».

Выборы во Вторую палату Генеральных Штатов, состоявшиеся в конце 1972 г., позволили ПТ собрать коалиционное большинство из вышеуказанных партий. Премьер-министром в 1973–1977 гг. стал Й.М. ден Ойл, имевший за плечами богатый опыт политической деятельности. С 1956 г. он был членом парламента, в 1965–1966 гг. — министром экономики. В оппозиционный период возглавлял парламентскую фракцию ПТ, с 1967 г. в течение более двадцати лет был председателем партии. В его лице Нидерланды получили крупную политическую фигуру национального масштаба. Забегая вперед, скажем, что после своей премьерской «пятилетки» ден Ойл завоевал определенный авторитет в кругах международной социал-демократии. С 1976 г. вплоть до своей смерти в 1987 г. он был одним из вице-президентов Социнтерна, параллельно являясь председателем Конфедерации социалистических партий ЕЭС. В Социнтерне ден Ойл возглавлял Комитет по югу Африки, а также входил в «Комиссию Пальме», известную своим вкладом в дело разоружения.

Основной составляющей в деятельности кабинета ден Ойла было решение социальных проблем, подвергавшихся атаке клерикал-консерваторов в конце 60-х — начале 70-х годов. Заботясь о консенсусе в этом вопросе, ден Ойл в период переговоров о создании левоцентристской коалиции согласовал с партнерами тот минимум общих задач, опираясь на который правительство смогло бы избежать эрозии конфликтов. В программе, подписанной всеми коалиционными партиями, предусматривалось содействие перераспределению доходов с целью повышения жизненного уровня малоимущих слоев населения, усиления контроля за ростом цен, повышение пособий малообеспеченным семьям, увеличение ассигнований на просвещение, здравоохранение, культуру. Ден Ойл договорился с партнерами о начале процесса пересмотра ряда конституционных основ. ПТ предлагала перейти к системе всенародных выборов премьер-министра, к выборам бургомистров взамен их назначения «из центра», к введению на производстве системы участия в управлении.

В планы правительства серьезные коррективы внес энергетический кризис середины 70-х годов, особенно коснувшийся Нидерландов, которые подверглись «нефтяному остракизму» со стороны

арабских стран — экспортеров нефти из-за явно произраильской политики кабинета ден Ойла в период октябрьской войны 1973 г. Тем не менее коалиции во главе с ПТ удалось добиться повышения ставок минимальной заработной платы, введения ряда мер по охране окружающей среды, принятия закона о равной оплате труда женщин и мужчин. Сама партия в период своего главенства во власти также достаточно радикализировалась. Уже упоминавшиеся левые в ПТ смогли получить под свой контроль одно из семи мест ПТ в кабинете министров. Еще трое левых занимали пост статс-секретарей. Однако в общем русле коалиционной политики влияние этой части социал-демократии Нидерландов почти не прослеживалось, ибо они вынуждены были действовать в строгих рамках коалиционного соглашения. Более результативными были их усилия на поприще программного обновления ПТ. В 1977 г. партия приняла новый программный документ, получивший название «За выживание». В этой программе в отличие от предшествовавшей программы 1959 г. достаточно критически оценивались многие стороны капиталистического общества, констатировался кризис экономических и социальных структур «государства благосостояния». ПТ высказывалась за передачу в общественную собственность банков, страховых компаний, военной промышленности. Был поставлен вопрос о необходимости выравнивания доходов различных групп населения путем усиления налогообложения зажиточной части общества. Отмечая важность решения проблемы экономического роста, партия требовала соотнести его с экологическими нуждами общества. Также были выдвинуты требования о сокращении рабочего времени, гуманизации производственного процесса, улучшения системы здравоохранения и пенсионного обеспечения.

Умеренный радикализм в практической политике коалиции и более очевидные радикальные новации в программных установках ПТ подвигли клерикальные политические партии пойти на создание к выборам 1977 г. блока с программной альтернативой коалиционному соглашению 1973 г. И хотя на этих выборах ПТ получила наибольший процент поддержки за весь послевоенный период (33,8%), однако противостоящая ей коалиция религиозных партий совместно с либералами из НПСД смогла создать в нижней палате парламентское большинство и на четыре года лишить ПТ правительственных позиций. Новым премьер-министром стал А. ван Агт, лидер созданной в 1976 г. партии Христианско-демократический призыв (ХДП), в которую, как уже говорилось ранее, влились в 1980 г. основные политические партии религиозного толка, как католические, так

и протестантские. Однако это правительство просуществовало лишь с декабря 1977 г. по сентябрь 1981 г. Даже некоторый диссонанс в бюджете, выразившийся в сокращении расходов на социальные нужды, просвещение и здравоохранение при увеличении расходов на оборону, связанных с «двойным» решением НАТО (1979), вызвал протесты в рядах трудящихся Нидерландов. В конце 70-х — начале 80-х годов страна была охвачена крупнейшими за весь послевоенный период забастовочными акциями.

Следует обратить внимание на то, что, оказавшись перед лицом создания фронта религиозных партий и не имея по соседству в политике электорально обеспеченных партий левого толка, социал-демократы из ПТ стимулировали процесс объединения в рамках профсоюзного движения. Еще на последнем этапе существования коалиции левого центра ПТ через контролируемое партией Нидерландское объединение профсоюзов способствовала слиянию этого профцентра с Нидерландским объединением католических профсоюзов — креатурой Католической народной партии. Начало процессу было положено в 1976 г., а в 1981 г. оба профцентра полностью объединились, численно перейдя рубеж 1 млн. членов. ФНП, так стало называться это объединение, смогло установить партнерские отношения и с представлявшим трудящихся-протестантов ХНОП. Эти унитарные тенденции сделали нидерландские профсоюзы важным элементом политической системы страны, перешедшей на рубеже 70–80-х годов в стадию формирования полюсных межпартийных отношений.

15.4. Коалиции и политические полюсы на рубеже столетий

Образование ХДП и попытка ПТ создать своего рода социально ориентированную внепарламентскую оппозицию сделали политическую жизнь страны более открытой для конфронтационных действий и, соответственно, более уязвимой с точки зрения не только долгосрочных, но и среднесрочных межпартийных отношений. Парламентские выборы 80–90-х годов свидетельствовали, что нидерландский избиратель все более склонялся к поддержке своего рода «трехсполовинной модели» в партийно-политическом пространстве, когда парламентское большинство могли составить 3–4 партии, получавшие порядка 80–85% голосов на выборах во Вторую палату Генеральных Штатов.

Таблица 15.1

Итоги парламентских выборов (1981–1998) для основных политических партий, %

Партии	1981	1982	1986	1989	1994	1998
ПТН	28,2	30,4	33,2	31,9	24,0	29,0
ХДП	30,8	29,3	34,6	35,3	22,2	18,3
НПСД	17,3	23,8	17,4	14,6	20,0	24,7
«Демократы-66»	11,0	4,2	6,1	7,9	15,4	7,0

Источник: Выборы во всем мире. М., 2001. С. 267–268.

Беглый взгляд на таблицу избирательных предпочтений нидерландцев позволяет обнаружить несколько более или менее очевидных тенденций. Во-первых, ни одна из представленных партий не смогла сохранить электоральной стабильности, причем разброс предпочтений в стане ХДП составляет по крайним точкам порядка 17 пунктов, у ее главного оппонента ПТ — 9 пунктов. Либералы (НПСД и «Демократы-66») также варьируют в радиусе 10–11 пунктов. Второе наблюдение касается графика «перепада высот». У ХДП он соответствовал ее нахождению в оппозиции 1994–2002 гг. У ПТ, наоборот, самый плохой (кроме 1967 г.) за всю послевоенную историю результат (24,0) пришелся на момент прихода к власти, а в годы оппозиции (1982–1989) она имела электоральные итоги, вполне сопоставимые с «золотыми» для нее 1940–1950-ми годами. Что касается либерального лагеря, хотя НПСД и «Демократы-66» во многом разнятся, то у первой периоды коалиционного соучастия во власти в общем соответствуют итогам соответствующих выборов, а «Демократы-66» вошли в коалицию в 1994 г. с абсолютно лучшим результатом с момента ее основания движения, но вопреки всякой логике сохранились в коалиции и после провальных для нее выборов 1998 г. Впрочем, нидерландская избирательная система, как об этом уже говорилось, распределяет места во Второй палате, исходя из критерия явки, деленной на количество мест. Поэтому иногда электоральные потери не лишают депутатов, сохранивших свои места в парламенте, возможности создавать арифметическое большинство с партнерами по коалиции.

Коалиции 80–90-х годов создавались не столько партиями-единомышленниками, стремившимися реализовать какие-то общие стратегические цели, сколько партнерами, отнюдь не уверенными в долгосрочности того или иного союза. В качестве примера можно привести второй кабинет А. ван Агта, просуществовавший менее одного года (сентябрь 1981 г. — май 1982 г.). Агт пригласил в правительство ПТ, явно рассчитывая добиться от них согласия на проведение в условиях нараставших экономических трудностей мер по ограничению социальных реформ. В частности, предполагалось сократить пособия по безработице либо сохранить их прежний уровень за счет повышения налогов на низкооплачиваемые слои населения. Хотя досрочные парламентские выборы показали почти совпадавшие результаты у ХДП и ПТ (см. табл. 15.1), однако расхождения как по социально-экономическим проблемам, так и по приобретавшей в начале 80-х годов особую актуальность проблеме размещения в Нидерландах американских ракет средней дальности (ПТ была в отличие от ХДП категорически против этих планов) сделали коалицию «грандов» нидерландской политики невозможной. Союзником с совпадавшими позициями по вопросам внешней и внутренней политики стала для ХДП НПСД, благо на выборах 1982 г. она показала лучший результат за весь предшествовавший период, отобрав значительную часть электората у «Демократов-66».

В 1982–1994 гг. пост премьер-министра Нидерландов занимал Р. Любберс. Он стал по продолжительности нахождения во главе кабинета министров вторым после В. Дреса нидерландским политиком. Любберс также не был новичком в политическом истеблишменте. Помимо успешной карьеры в Католической народной партии, а позже в ХДП, он считался специалистом по вопросам экономики и финансов, что имело для страны важное значение в период хозяйственного спада. Кроме того, Любберс уже в 34 года стал министром экономики в кабинете ден Ойла, а в 1978 г. возглавил парламентскую фракцию ХДП. Он был хорошим оратором, способным излагать свои взгляды для любой аудитории. В коалиции с НПСД (до 1989 г.) ему удалось реализовать свои неолиберальные концепции, во многом роднившие их с рейганомикой и тэтчеризмом. Была сокращена программа социальных расходов, понижены налоги с предпринимателей, приватизированы ряд предприятий госсектора. Любберс добился сокращения дефицита госбюджета, пойдя на уменьшение пенсионного фонда и замораживание зарплаты служащих. Кроме того, именно при власти ХДП–НПСД парламент страны принял в 1985 г. решения о размещении в Нидерландах американских ракет средней дальности.

Эта проблема наряду с режимом «жесткой экономии» была разделительной чертой между ХДП и ПТ.

Последняя, оказавшись в 1982–1989 гг. в оппозиции, сосредоточила усилия на разработке альтернативы экономическому курсу правого центра. ПТ подготовила 13 специальных программ, посвященных проблемам безработицы, охраны окружающей среды, энергетике. Ставя вопрос о необходимости обеспечения занятости населения, ПТ выдвинула концепцию создания государственной системы переподготовки рабочих и служащих с учетом требования научно-технической революции. Партия выдвинула концепцию «социального минимума», согласно которой пособия по безработице не могли понижаться без учета экономической конъюнктуры. Также подчеркивались необходимость участия трудящихся в делах предприятия и усиление роли производственных советов в вопросах координации экономической политики в отдельных отраслях промышленности. ПТ предложила комплекс мероприятий по охране окружающей среды, в том числе выступила за закрытие двух действующих в стране АЭС, которые, по ее мнению, не имеют надежной защиты от возможной утечки радиации. В качестве топлива, альтернативного атомной энергии, предлагалось увеличить использование местного природного газа. Партия выступала за создание специального государственного фонда для развития экономически безвредных технологий. Среди новаций ПТ оппозиционного периода следует также выделить предложение о фиксации в Конституции пункта о проведении общенародных референдумов по актуальным внутри- и внешнеполитическим проблемам.

Разрабатывая альтернативу правительству, ПТ была готова искать компромиссы с ним по вопросам, решение которых интересовало многих граждан страны вне зависимости от их политической ориентации. В частности, запас политической «прочности» ПТ создал В. Кок, тогдашний лидер Федерации нидерландских профсоюзов, ставший впоследствии премьер-министром страны*. В 1982 г. он выдвинул план так называемой производственной «польдерной модели», где и профсоюзы, и предпринимательские организации смогли бы совместно искать решение экономических кризисных ситуаций. Было заключено так называемое Вассенарское соглашение, которое подписали профсоюзы, предприниматели и кабинет министров (тогда еще под руководством К. ван Агта), суть которого в соблюдении

---

* В. Кок стал председателем ФНП еще в 1973 г. С 1979 по 1982 г. он возглавлял Европейскую конфедерацию профсоюзов. Членом парламента от ПТ он стал в 1986 г., являясь вплоть до 1994 г. главой фракции ПТ в парламенте.

принципов сотрудничества в кризисной ситуации по примеру «польдерной демократии» XII века. Профсоюзы, в частности, обязались не требовать повышения заработной платы в условиях спада экономической конъюнктуры, если предприниматели гарантируют сохранение рабочих мест, а правительство не нанесет серьезного ущерба социальным правам трудящихся. Также предполагалось создать специальный орган для постоянного переговорного процесса всех стран. Хотя в последующие несколько лет кабинет Любберса не выполнил ряд положений договора, тем не менее Вассенарское соглашение дало основание говорить о совершенствовании нидерландской модели социально-политического партнерства.

Новое пришествие ПТ во власть стало следствием нестыковки позиций партнеров правого центра по вопросам финансирования плана защиты окружающей среды. Причем здесь НПСД оказалась более консервативной, чем ХДП, не согласившись с планом Любберса, считавшим возможным усилить налогообложение крупных предпринимателей для создания проэкологического фонда. В 1989 г. избирателям досрочно пришлось идти к урнам для голосования, в результате которого либералы лишились более трети парламентских мандатов. Вариантов для новой коалиции было немного, и ПТ приняла предложение ХДП создать правительство «большой коалиции», где кроме них не было других партий. Такой вариант консенсуса был нов для нидерландской истории. Тем не менее кабинет Любберса-3 продержался весь положенный ему срок, хотя разногласий между партнерами было предостаточно.

Пост вице-премьера и министра финансов занял В. Кок, который после смерти ден Ойла стал лидером Партии труда. В ходе достаточно острых внутрикоалиционных дебатов партнеры смогли согласовать такие острые темы, как сокращение государственных расходов, в том числе и ряда социальных программ, замораживание цен и заработков в духе принципов «польдерной модели» 1982 г. ПТ объясняла своим сторонникам неизбежность этих мер началом новой фазы европейской интеграции, тем более что правительство предложило подписать договор о ЕС в нидерландском Маастрихте, а это, безусловно, повышало национальный престиж Нидерландов в Европе. Некоторые шаги правительства получили поддержку пацифистских сил страны. В 1989 г. после соответствующего соглашения между СССР и США было отменено вызвавшее в 80-х годах много споров решение о размещении в стране ракет средней дальности. В 1991 г. с учетом новой ситуации в Европе Нидерланды решили сократить на треть в течение последующих 10 лет численность национальных вооруженных сил. Коалиция провела через

парламент два закона, касавшихся морально-этической сферы: о легализации проституции и об использовании легких наркотиков. Эти новации не встретили поддержки в кругах католической церкви, обвинившей ХДП в уступке «нехристианской» морали.

Выборы 1994 г. стали по-своему уникальными для Нидерландов. Впервые в числе проигравших оказались обе партии-лидеры. По сравнению с выборами 1989 г. ХДП потеряла 13,1% голосов, а ПТ около 8%. Неожиданными победителями оказались обе либеральные партии: НПСД — 20% (+5,4%) и «Демократы-66» — 15,4% (+7,5%). Стало очевидно, что без их участия ни один из лидеров нидерландского партийного пространства не сможет образовать коалиции. Уход Р. Любберса в отставку с поста председателя ХДП создал вакуум в лидерской команде этой партии. Было очевидно, что в партии нет фигуры, равной бывшему премьеру по масштабу и политическому интеллекту. Кроме того, «Демократы-66» — одна из победительниц выборов 1994 г. категорически отказалась войти в правительство, если его членами опять станут деятели из ХДП. С другой стороны, ПТ, с которой у «Демократов-66» существовал широкий спектр совпадения позиций по многим вопросам внутренней жизни и международных отношений, была вполне приемлемым партнером. Более того, саму идею создания «фиолетовой» коалиции (как цветовой синтез партийных символов) подал В. Коку лидер «Демократов-66» Х. ван Мирло. Что касается НПСД, то ей пятилетний срок оппозиционной деятельности в условиях неожиданного электорального успеха казался вполне достаточным для изменения роли либералов в системе власти.

«Фиолетовая» коалиция вопреки прогнозам многих наблюдателей, искушенных в хитросплетениях нидерландской политики, просуществовала два легислатурных периода, обойдясь, что случалось редко в послевоенной истории Нидерландов, без досрочных парламентских выборов. Это отнюдь не означало ни отсутствия между коалиционерами разногласий, подчас довольно серьезных, ни наличия объективно сложных проблем, с которыми сталкивалось разношерстное правительство. Однако политический стиль В. Кока, наработанный им в бытность лидером крупнейшего профцентра страны и дополненный пятилетним министерским опытом в коалиции с ХДП, стиль прагматичного политика, нацеленного на диалог и поиск компромиссных решений на благо Нидерландов, был важнейшим элементом поддержания жизнеспособности кабинета министров. Сама коалиция успешно прошла выборы 1998 г., причем резкое, более чем двукратное, снижение электоральной популярности «Демократов-66» было компенсировано приростом голосов (+4,7%) у НПСД и (+5%) у ПТ.

Согласно опросам общественного мнения именно популярность В. Кока дала решающий аргумент тем, кто голосовал за коалиционных партнеров.

Оба кабинета В. Кока строились по признаку пропорционального представительства партий согласно итогам выборов. При этом ПТ сохраняла контроль над социальной сферой и внутренними делами, передав главному партнеру — НПСД ведение иностранными делами, обороной, экономикой, юстицией и финансами. Тем не менее В. Кок контролировал все эти направления, и его коррективы подчас влияли на решения в этих вопросах жизнедеятельности государства. «Демократы-66» ведали в правительствах иммиграционными проблемами, здравоохранением и сельским хозяйством, которые также не выходили из-под контроля премьер-министра. Его авторитет как наиболее опытного нидерландского политика, безусловно, довлел над коллегами из либеральных партий.

Основные достижения обоих кабинетов В. Кока касались экономической и финансовой сфер, притом что на трехпартийную коалицию пришелся достаточно болезненный период адаптации страны к условиям качественно новой фазы европейской интеграции. Нидерланды не только не утратили по основным экономическим показателям реноме одной из наиболее успешных хозяйственных стран Европы и мира, но и укрепились в этом качестве. В 1994–2002 гг. было создано 1,2 млн рабочих мест, и безработица, естественно, никак не ощущалась. Государство стремилось не вмешиваться в дела бизнеса, способствуя инвестированию в экономику зарубежных капиталов и поощряя нидерландский бизнес к вкладыванию средств в экономику других, прежде всего, сопредельных государств. В. Кок добился положительного сальдо госбюджета, снизил налогообложение владельцев производственных мощностей. Действуя по уже отработанному в 80-е годы механизму «польдерной модели», он позволил крупным компаниям воздерживаться от полного выполнения коллективных трудовых договоров, что повысило доходы предпринимателей. Недовольство в профсоюзных кругах Кок локализовал ссылками на сохранение занятости и ростом доходов трудящихся в ВВП, что достигалось методами государственно-монополистического регулирования. Невысокие темпы роста номинальной заработной платы и сокращение социальных выплат не ощущались в условиях низкой инфляции и практически полной занятости. Кроме того, сокращение дефицита госбюджета, а на рубеже 1990–2000-х годов достижение его профицита было использовано при уменьшении государственного долга, хотя по этому показателю Нидерланды при кабинетах В. Кока так и не вы-

шли на уровень критериев, заложенных в Маастрихтском договоре. Однако в целом экономические показатели «эры Кока» были одними из лучших среди членов ЕС. Госдолг составлял в 2002 г. — 51,8% ВВП, золотовалютные резервы — 8,2 млрд долларов, процентная ставка по долгосрочным кредитам — 5,0%[249].

Успехи экономического свойства достигались правительством Кока частично за счет уменьшения расходов государства в социальной сфере. Наиболее спорной в этом курсе кабинета В. Кока стала либерализация системы здравоохранения. Она выразилась в законодательно оформленном отказе государства от льготных медицинских услуг для части малоимущих граждан. Кроме того, в 1996 г. был пересмотрен закон о нетрудоспособности, который прежде давал возможность лицам, признанным инвалидами по здоровью, пожизненно получать пенсию в размере 70% последней зарплаты. Отныне вводилась система регулярного переосвидетельствования, которая позволяла переводить бывших пожизненных пенсионеров на обычное пособие по временной нетрудоспособности. По истечении двух лет оно вообще не выплачивалось. Результатом этой акции стало сокращение доли данной категории малоимущих в бюджете более чем наполовину. В этом же русле следовало рассматривать сокращение пенсий при потере кормильца, сокращение пособий на детей. Все эти меры способствовали уменьшению бюджетного дефицита, но увеличению в стране числа лиц с низким порогом социальной защиты.

В целом же В. Кок еще до провозглашения британскими лейбористами «третьего пути», когда экономические приоритеты достигаются в том числе и посредством социального демонтажа, сделал важный шаг к отказу от многих функций социального государства. Это вызывало в нидерландском обществе неоднозначную реакцию, когда положительные оценки правительственной политики слышались из рядов представителей различных категорий бизнеса, а традиционная опора социал-демократии — профсоюзы были настроены гораздо более скептично. Отмечая известный отход В. Кока от традиций социал-демократии, политолог Б.Я. ван ден Бумен считает, что сокращение социальных расходов ради экономического роста «были неоднозначно восприняты даже внутри его собственной партии. В. Кок вышел за рамки политической программы ПТ и убедил своих сторонников оставить в прошлом радикальную социалистическую идеологию»[250]. В международных кругах экономический курс кабинетов В. Кока получал в основном комплиментарные оценки. Например, во время саммита лидеров социал-демократических партий во Флоренции (1998), на котором присутствовал и тогдашний президент США

Б. Клинтон, последний, обращаясь к В. Коку, произнес весьма знаменательную фразу: «Ты — самый лучший, ты смог встать на третий путь развития раньше, чем мы начали говорить об этом»[251].

Не менее спорными с точки зрения интересов различных социальных групп и общественных категорий населения Нидерландов стали новации правительства в сфере морально-этических проблем. В период коалиции ХДП–ПТ в правительстве лишь только обсуждалась проблема эвтаназии в крайних случаях медицинской практики. Без зоркого ока христианских демократов социал-либеральная коалиция провела через парламент в апреле 2001 г. закон, вводивший в уголовно-процессуальный кодекс страны ряд положений, согласно которым врачи, лишавшие безнадежно больных пациентов жизни по их собственной просьбе, освобождались от уголовной ответственности. Закон вызвал крайне негативную реакцию со стороны католической церкви, а в Амстердаме и некоторых других крупных городах противники закона вышли на демонстрацию под лозунгом «Человек должен иметь право жить».

В том же апреле 2001 г. с подачи «Демократов-66» был принят закон, разрешавший однополые браки, практически уравнявший в правовом отношении гомосексуальные и лесбийские пары с традиционными разнополыми браками. В результате возросло число семейных пар нетрадиционной сексуальной ориентации. Например, в Амстердаме в начале 2000-х годов такие пары составляли 5% всех семейных союзов. Вполне естественно, что и католическая церковь, и оппозиционные партии религиозной ориентации выступили против этих действий правительства, выведя на улицы нидерландских городов тысячи своих сторонников.

Как уже говорилось выше, В. Кок в период социал-либеральной коалиции показал себя мастером улаживания внутриправительственных конфликтов, хотя предотвратить их возникновение он, конечно же, не мог. Наиболее громкий среди них разразился в мае 1999 г., когда входившие в правительство представители НПСД не поддержали в парламенте ранее согласованное тремя партиями предложение о проведении референдумов по важным вопросам внешней и внутренней политики. В результате «Демократы-66» заявили о выходе из коалиции, и В. Коку лишь ценой больших усилий удалось вернуть их в правительство. Компромиссом стал закон, не требовавший двух третей голосов парламентариев, по которому референдумы имели бы совещательный характер, не являясь обязательными к исполнению. Однако уже референдум 2005 г. по Европейской Конституции показал, какое мощное оружие получила в свои руки оппозиционная часть общества. Достаточно ост-

рые разногласия возникли в период деятельности второго кабинета В. Кока между ним и министром финансов от НПСД Г. Залмом. Последний считал, что весь профицит госбюджета не должен идти исключительно на погашение государственного долга, в то время как ПТ полагала возможным использовать какую-то часть высвобождавшихся средств на нужды образования и здравоохранения.

В результате серьезных внутрикоалиционных разборок в легислатуре второго кабинета В. Кока продолжение коалиции после очередных выборов 2002 г. становилось все более проблематичным. Последней каплей, переполнившей чашу противоречий в правительстве, стал опубликованный в начале 2002 г. доклад Нидерландского института военной документации (НИВД), в котором описывались события, связанные с геноцидом боснийских мусульман в Сребренице, совершенном армией боснийских сербов при попустительстве батальона нидерландских миротворцев. Авторы доклада возложили на премьер-министра В. Кока вину за недостаточное политическое руководство нидерландскими «голубыми касками». В результате острых дебатов в рядах правительства, попыток НПСД взвалить вину лично на премьера В. Кок подал незадолго до майских парламентских выборов в отставку, а еще ранее, в январе 2002 г., заявил об окончательном уходе из политической жизни Нидерландов.

Доклад вызвал нервозность в политических кругах страны, сделал весьма сомнительным формирование новой социал-либеральной коалиции, а точнее, свел такую возможность к минимуму. Но еще более важным фактором предвыборной кампании 2002 г. стало появление на политической арене Нидерландов экстравагантной фигуры П. Фортейна. Последний нашел для своей пропагандистской деятельности нишу иммиграционной политики, которая уже во втором кабинете В. Кока была яблоком раздора между членами «фиолетовой» коалиции.

15.5. Пим Фортейн и иммиграционный вопрос

Проблема присутствия в Нидерландах значительного количества людей неевропейского происхождения обозначилась уже в период краха колониального владычества страны в Индонезии и в регионе Карибского моря. В начале 60-х годов в городах Гаага и Арнем обосновалось около 70 тыс. индонезийцев; вскоре к ним присоединились выходцы из Суринама, осевшие в пригороде Амстердама — Бейлмермере. На рубеже 60–70-х годов Нидерландам, как и их соседям в странах Западной

Европы, понадобилась дешевая рабочая сила из мусульманских стран — прежде всего, из Турции и Марокко. Причем в отличие от мигрантов-европейцев жители этих государств не стремились возвратиться на родину, а предпочитали после обустройства в нидерландских городах перевозить в эту страну семьи. Применение своим рабочим рукам эти люди находили в текстильной промышленности, строительстве, работе на верфях и в портовых городах. Активно осваивали они малый бизнес, прежде всего, сферу торговли и ресторанное дело.

Государство до поры до времени мирилось со все увеличивавшимся наплывом людей из отсталых в экономическом отношении государств. Более того, во многом исходя из демографических потребностей, наличия в стране большого числа незамужних женщин, с 1969 г. были официально разрешены смешанные браки, ибо до этого самая либеральная страна Европы не позволяла создание семей даже коренным нидерландцам разного вероисповедания. Новый виток иммиграции конца 80-х — середины 90-х годов привлек в страну как население восточноевропейских государств, так и поток беженцев из «горячих точек» — Югославии, Ирака, Сомали, Афганистана, и из государств, образовавшихся на территории бывшего СССР. Все они рассчитывали получить в Нидерландах либо вид на жительство для работы, либо постоянное гражданство. Согласно статистике ЕС по числу людей, искавших здесь новую родину, Нидерланды занимали четвертое место после Германии, Великобритании и Франции. Принять всех желающих страна была просто не в состоянии. В целом же с 1970 по 2005 г. доля иностранцев в населении Нидерландов возросла с 9,2 до 19,2%[252]. Абсолютное их большинство составляли выходцы из стран Азии, Африки и Латинской Америки, осевшие, как уже говорилось, в крупнейших нидерландских городах и создавшие там значительные агломерации: в Амстердаме (41,8%), Роттердаме (36,2%), Утрехте (26,8%) и Гааге (40% всех жителей). Сегодня примерно 20% всего экономически активного населения — не уроженцы Нидерландов.

Если для экономики страны приток иностранцев в разумных пределах был благом, хотя безработица среди иммигрантов в несколько раз выше, чем у коренного населения, то в других сферах общественной жизни иммиграционный бум породил серьезные проблемы. Более трети всех новых жителей страны были приверженцами ислама, со свойственным этому религиозному течению особым менталитетом, во многом противоречившим христианским устоям Нидерландов. Изменилась и структура школьного образования, ибо семьи иммигрантов-неевропейцев предпочитали добиваться от властей выделения ассигнований на поддержку национальных школ. В районах, где сели-

лись выходцы из стран третьего мира, резко возросла преступность, охватывавшая и места проживания коренных нидерландцев. Проблемы наркомании и проституции также обозначились в масштабах, ранее не свойственных Нидерландам.

Нельзя сказать, что власти были безучастны к проблеме, приобретавшей для страны масштаб стихийного бедствия. Ее попытались решить двумя традиционными и для других государств способами. Во-первых, была сделана попытка ограничить приток иммигрантов. Те, кто приезжали в страну легально, должны были посещать специальные курсы, где их не только учили нидерландскому языку, который (кроме выходцев из Вест-Индии) они не знали, но и проводили занятия по страноведению, особенно обращая внимание на бытовые и культурные особенности местной жизни. По окончании данного учебного процесса иностранцы должны были сдавать соответствующий экзамен, по результатам которого индивидуально решался вопрос о возможности пребывания того или иного лица в Нидерландах. Во-вторых, власти постоянно совершенствовали механизм выдворения из страны иммигрантов-нелегалов и членов их многочисленных семей, что нередко приводило к актам насилия со стороны полиции против соответствующих «неграждан» Нидерландов.

В период нахождения у власти кабинета В. Кока в его составе было образовано специальное министерство по делам крупных городов и национальных меньшинств, само название которого прямо указывало на целевое назначение новой инстанции. Кроме того, в министерстве юстиции был создан аппарат статс-секретаря по делам беженцев. Однако занявшие эти посты представители ПТ и «Демократов-66» встретили резкую оппозицию своим шагам в направлении решения данных вопросов со стороны коллег по кабинету из НПСД. Эта партия считала, что ее партнеры по коалиции проводят слишком мягкую политику к мигрантам, называющих себя политическими беженцами, а фактически являющихся, по мнению НПСД, «социальными попрошайками» и потенциально криминальными элементами. Между тем, по общему мнению, правительственная политика дифференцированного отношения к иностранцам несколько облегчила ситуацию, способствовав сохранению в стране тех иммигрантов, кто был действительно полезен экономике, и выдворению тех, кто представлял социально деклассированную часть приезжих из стран третьего мира. Критика входившей в коалицию НПСД была созвучна негативным оценкам решения иммиграционного вопроса оппозиционной партии ХДП, утверждавшей, что процесс депортации проходит со сбоями, а само предоставление политического убежища или права на работу

в стране тонет в рутине бюрократических проволочек. Оппозиционные политики оперировали прогностическими данными, согласно которым Нидерланды в первой половине XXI столетия ожидает невиданный иммиграционный бум, а доля иностранцев к 2010 г. достигнет 21,1%, к 2030 г. — 27,9% и к 2050 г. — 33,6% от общего числа жителей. Возможен, по их сведениям, значительный прирост турок и марокканцев, а также выходцев из региона Карибского бассейна — по 0,5 млн на каждую из этих этнических групп.

Реально существовавшая проблема была предметом спора не только традиционных политических сил страны. На гребне иммиграционной полемики, как грибы после дождя, выросли доселе политически малозначимые организации, заявившие о себе во весь голос лишь в период, предшествовавший избирательной компании 2002 г., глашатаем которых был уже упомянутый ранее Пим Фортейн. Его политическая карьера развивалась отнюдь не по нидерландским канонам постепенного наращивания политической мускулатуры. Он, как фантом, неожиданно возник на политической арене Нидерландов, продержался на ней очень небольшой отрезок времени и также неожиданно исчез, оставив после себя такой яркий след, что и по сей день в стране бытует термин «фортейнизация».

Впрочем, происхождение политического деятеля Фортейна и биография большей части его недолгой жизни отнюдь не предвещали переход этого деятеля на путь национал-шовинистического экстремизма. Родом он был из консервативной католической семьи с севера-запада Нидерландов. В 70-е годы получил образование социолога в Амстердамском университете. По молодости лет грешил интересом к идеям марксизма, однако в членстве в какой-либо левой партии замечен не был. Его последующая карьера была почти полностью связана с преподавательской работой, сначала в университете г. Гронингем, а потом на кафедре социологии Роттердамского университета, где он получил профессорское звание. С начала 90-х годов Фортейн стал выступать с политическими комментариями, выпустил несколько книг по общественно-политическим проблемам. Все это создало ему репутацию блестящего публициста и социолога, человека, не скрывавшего от людей ни своих националистических убеждений, ни своей нетрадиционной сексуальной ориентации. Последняя, впрочем, не была редкостью в кругах радикальных течений нидерландской политики.

Если критика Фортейном политического истеблишмента Нидерландов, погрязшего, по его словам, в мелких склоках и весьма коррумпированного, не была каким-то публицистическим эксклюзивом, то акцент на запущенность иммиграционной политики и те опаснос-

ти для общества, которые из этого вытекали, стали персональным коньком этого деятеля. Его взгляды резко отличались от того, что говорили по данной теме другие политики. Квинтэссенцией его воззрений на национальный вопрос стала наделавшая много шума книга с весьма характерным названием — «Против исламизации нашей культуры», которая сделала ее автора персональным врагом иммигрантов, прежде всего из стран Северной Африки и Ближнего Востока. В ней он назвал ислам «отсталой культурой», которая может с помощью мусульманских иммигрантов разрушить веками создававшийся менталитет и культурные христианские ценности Нидерландов. Наплыв «чужаков» медленно, но верно разрушает, по его словам, либеральные устои Нидерландов и тот дух свободы, который позволяет и однополые браки, и эвтаназию, и легкие наркотики. Их претензии на социальные пособия и льготы для беженцев могут окончательно подорвать фундамент «социального государства», а перенасыщенность экономики иностранной рабочей силой создает конкуренцию коренным нидерландцам на рынке труда. Не обошел он и проблему роста преступности среди цветного населения, причем опять-таки отметил ее целенаправленность, прежде всего, против коренных жителей. Выдвигая в принципе не вызывавший отторжение тезис о необходимости уважения прибывавшими в Нидерланды жителями стран третьего мира обычаев и традиций этого государства, он одновременно ставил вопрос о прекращении въезда в страну политических беженцев и ищущих работу. Оперируя социологическими данными, он утверждал, что сегодняшние 16 млн жителей страны — это тот предел, перейти который означало бы навлечь на Нидерланды многие неудобства экономического, социального и культурного дискомфорта. В весьма грубой форме он предлагал иммигрантам альтернативу в виде «...палатки и небольшого количества еды у них на родине за счет нидерландской помощи»[253].

Будучи политиком-одиночкой, Фортейн должен был все же найти себе соответствующую политическую нишу в нидерландской многопартийной системе, ибо он намеревался стать не только глашатаем своих национал-шовинистских идей, но и их политическим исполнителем. Такой нишей стало на начальном этапе его политических амбиций движение «Жизнеспособные Нидерланды», образовавшееся в начале 2000-х годов из движений городских жителей Амстердама, Роттердама, Утрехта, недовольных чрезмерным присутствием в этих старинных нидерландских городах «чужаков» со всеми сопутствующими их образу жизни отрицательными моментами. Однако у этих городских политизированных движений не было некой харизматиче-

ской фигуры лидера. Поэтому приглашение в ноябре 2001 г. в качестве «первого лица» П. Фортейна рассматривалось основателями «Жизнеспособных Нидерландов» как важный шаг к успехам и на выборах в местные органы власти, предстоявшие в марте следующего года, и на майских выборах 2002 г. во Вторую палату Генеральных Штатов Нидерландов.

Муниципальные выборы в марте 2002 г. подтвердили правильность этого расчета. В городском совете второго по величине города страны — Роттердаме «Жизнеспособные» завоевали с ходу 17 из 45 мест, обойдя все политические партии. Особенно ощутимый урон понесла ПТ, впервые за многие десятилетия лишившаяся верховенства в местном органе власти. Еще более тревожным для социал-демократов из ПТ стало то, что по итогам выборов в городском совете была образована коалиция «Жизнеспособных» с ХДП и еще сохранявшими узы «фиолетовой» общенациональной коалиции НПСД. Причем программные установки всех трех партий по иммиграционной проблеме практически совпадали. Успех в Роттердаме П. Фортейн, чья популярность после этих выборов значительно возросла, рассматривал как трамплин для прыжка в центральную власть. В своих интервью он без обиняков заявлял о том, что если в мае 2002 г. национал-шовинисты добьются такого же успеха в масштабах всей страны, то именно коалиция с ХДП и НПСД явится для него оптимальной. Себе он, без ложной скромности, отводил пост главы кабинета министров.

Правда, для этого Фортейну надо было преодолеть препятствия организационного характера, неожиданно возникшие на пути его политической карьеры. В конце февраля 2002 г. в самый канун местных выборов он дал интервью газете «Фолькскраант», в котором не только повторил свои антиисламские взгляды и требования о выдворении иммигрантов, но и покусился на святую святых для нидерландцев — Конституцию страны. Он предложил отменить ее первую статью, запрещавшую дискриминацию, в том числе и по религиозным признакам, ибо в противном случае ненавидимый им ислам мог бы и дальше распространять свое тлетворное, по его словам, влияние в Нидерландах. Кроме того, он полагал, что эта статья противоречит другой статье Конституции, гарантирующей свободу слова, а, конкретно, его личным взглядам на нетерпимость к мусульманам и их религиозным догмам.

Высказывания Фортейна были с возмущением встречены в политическом истеблишменте Нидерландов, в том числе и среди лидеров «Жизнеспособных», которые в свое время заключили с ним джентльменское соглашение об отказе этого деятеля от публичных апелляций, ставивших на грань правового преследования их движение, с учетом

того что в конце 90-х годов по аналогичной мотивации (расизм) была запрещена партия «ПЦ-86». В результате внутрипартийной разборки П. Фортейн покинул ряды «Жизнеспособных», а их лидеры решили, что в оставшееся до общенациональных выборов время он не сможет найти новую нишу для своих политических амбиций. Однако они жестоко просчитались.

Буквально в течение нескольких недель П. Фортейн создал партию «имени себя» — «Список Пима Фортейна» (СПФ), в которую вошло большинство активистов «Жизнеспособных Нидерландов». Финансовую базу СПФ обеспечили некоторые известные представители нидерландского бизнеса, разделявшие взгляды национал-шовиниста Фортейна, в соответствии с которыми приток в страну иностранной рабочей силы был им экономически невыгоден. Отметим и то, что Фортейн стремился представить свое движение как общенациональное, отвечающее интересам всех слоев населения Нидерландов, где были и верующие (католики и протестанты), и деятели светской части политического спектра, ранее принадлежавшие к другим партиям. Дабы не делать СПФ «чисто белым» движением, Фортейн пригласил в него на руководящие должности нескольких иммигрантов из немусульманской среды. Одним из них был молодой выходец из маленького африканского государства Острова Зеленого Мыса, профессиональный менеджер Ж. Варела.

Предвыборная кампания П. Фортейна свидетельствовала, что в его лице традиционный политический круг Нидерландов получил достаточно серьезного противника. Фортейн показал себя мастером теледебатов, в которых он находил весьма неожиданные аргументы для полемики с лидерами других ведущих партий страны. Так, по мнению авторитетных обозревателей, он вчистую переиграл лидеров ПТ (А. Мелкерта) и НПСД (Х. Дейкстала) в телешоу, устроенном роттердамским телевидением после муниципальных выборов в этом городе. Социологические опросы после этого телешоу показали, что сторонники ПТ и НПСД вообще стали сомневаться в способности вышеупомянутых партийных лидеров добиться успеха на предстоящих выборах. Объективно такие оценки были на руку другой главной партии страны — ХДП, новый лидер которой Я.-П. Балкененде занял в отношении П. Фортейна позицию «конструктивного диалога», не соглашаясь с ним по ряду вопросов, но считая антииммиграционные взгляды лидера СПФ достойными обсуждения.

Между тем сам П. Фортейн политически выигрывал у оппонентов из «фиолетовой» коалиции не только за счет выдвижения программных решений «иммиграционного вопроса», но и резко критикуя вось-

милетие этого правительства в целом. В апреле 2002 г. в Нидерландах 100-тысячным тиражом была опубликована книга Фортейна под весьма характерным заголовком «Крах восьми лет правления трехпартийной коалиции», ставшая, по существу, программным манифестом СПФ. В ней был поднят весь комплекс экономических, социальных, культурологических, международных проблем, которые, что было вполне естественно для Фортейна, рассматривались сквозь призму наболевшей проблемы «иностранцы в Нидерландах».

Главным лозунгом «Списка Пима Фортейна» было полное прекращение иммиграции неевропейцев и ужесточение пограничного контроля. Более детально лозунг СПФ «В Нидерландах мест больше нет» проецировался на разные проблемы. СПФ хотел создать дополнительные сложности для тех, кто уже осел или хотел осесть в стране. В частности, предлагались возрастные ограничения на браки с иностранцами: с 21 года, а не с 18 лет, как в брачных отношениях коренных жителей. Кроме того, нидерландский партнер по брачному союзу с иностранцем должен иметь уровень годового дохода на 30% выше официального прожиточного минимума. Новацией выглядела и процедура воссоединения семей. Легальные иммигранты могли перевезти с собой детей, однако их возрастной порог был уже не 18 лет, как по существующим законам, а 12 лет. Последнее обстоятельство связывалось с желанием СПФ «окультурить» иммигрантскую молодежь, сделать ее еще до вступления в трудовую жизнь приемлемой для общества в языковом и общеобразовательном отношении, исключить внедрение через семьи чуждой стране ментальности. Для этого все дети должны были учиться в нидерландских школах, а взрослые люди — на курсах по адаптации. Последние, как мы знаем, были введены еще при кабинете В. Кока, однако они содержались за счет государства. Фортейн же предлагал вычитать затраты на адаптацию из текущих либо будущих (для временно безработных) заработков иммигрантов.

Тема культурно-языковой адаптации была связана в программе СПФ с вопросом «перековки» традиционного менталитета для тех, кто хотел получить постоянное гражданство. Фортейн считал, что власть должна была искоренить такие чуждые Нидерландам обычаи, как убийства из мести, ограничения прав женщин, свадьбы по договоренности между семьями. Отметим, что один из сторонников Фортейна, кинорежиссер Т. ван Гог, снявший фильм о такого рода обычаях, стал в 2004 г. жертвой убийцы марокканского происхождения. Следовательно, тема, поднятая П. Фортейном, была уже в начале XXI в. достаточно актуальной для повседневной жизни Нидерлан-

дов. Сам Фортейн, выдвигая тезис об отказе новожителей от традиций их родины, был ярым противником мультикультурного общества, полагая, что все граждане Нидерландов должны придерживаться единых правил в бытовой и культурной сферах, сложившихся в стране еще до заселения ее иммигрантами.

Важным компонентом «иммиграционной программы» Фортейна была реформа уголовного законодательства в направлении изменения пенитенциарной системы. Речь шла не только об ужесточении наказания за преступления, традиционно совершаемые иностранцами, но и о более повышенных требованиях к полицейской службе. Предлагалось организовать постоянные группы полицейских для дежурства в районах проживания выходцев из стран третьего мира. В критических ситуациях, связанных с волнениями в этих районах, полиция могла получить подкрепление армейскими частями. Фортейн считал явно недостаточным количество тюрем в стране и предлагал выделить специальные ассигнования для строительства новых исправительных заведений.

Ряд положений «программы Фортейна» не касались напрямую «иммиграционного вопроса», однако косвенным образом они затрагивали и интересы новых граждан — как занятых в производственном процессе, так и временно безработных. В частности, эти категории иностранцев могли быть ущемлены материально при реализации социальной части программы. Здесь предлагалось отменить дотации государства и переориентировать медицинские учреждения на самоокупаемость, дабы сократить число пациентов клиник различного профиля. Пособия по нетрудоспособности должны были выдаваться строго индивидуально, без какой-либо общей схемы, традиционно свойственной Нидерландам. Резко сокращалось и число стипендиатов в вузах страны: лишь особо одаренные студенты могли претендовать на обучение за счет государства. С учетом роста наркомании в среде выходцев из стран третьего мира весьма впечатляюще выглядело предложение СПФ ликвидировать центры реабилитации для соответствующих людей и делать им смертельные инъекции, которые ускоряли бы решение судьбы, уже избранной самими наркоманами.

Явный оттенок неприязни к людям иного цвета кожи и вероисповеданий носили и разделы международной программы СПФ. В частности, Нидерландам предлагалось пересмотреть свои отношения с ЕС и, прежде всего, выйти из стран Шенгенской группы, существование которой облегчило проникновение нелегальных иммигрантов. Вполне естественно, что лидер СПФ был категорически против планов вступления в ЕС Турции, хотя и возможные новички из стран

центральной и юго-восточной Европы также вызывали у него сомнения. Предлагалось, чтобы прием новых членов решался в Нидерландах на общенациональном референдуме, а в случае негативного решения жителей страны вступало в силу положение о «блокирующем голосе» в ЕС. Фортейн предлагал сократить помощь развивающимся странам, дабы заставить их самих решать свои экономические проблемы[254]. Он также был против посылки нидерландских миротворцев в «горячие точки», находящиеся вне Европы, считая, что нельзя жертвовать солдатами своей страны ради удовлетворения корыстных интересов местных политиков.

Появление в период кануна выборов во Вторую палату целого каталога предложений П. Фортейна вызвало неоднозначную реакцию в политических кругах Нидерландах. С одной стороны, многие положения программы СПФ явно шокировали общественность духом нетерпимости, столь нетипичным для политической культуры Нидерландов. Многие мотивы новаций Фортейна перекликались с осужденными европейской общественностью позициями таких радикал-националистов, как Ж.-М. Ле Пен и Й. Хайдер. С другой стороны, Фортейн давал национал-шовинистический ответ на вопросы, по которым правящая «фиолетовая» коалиция вследствие раздоров последнего времени не могла выдвинуть вразумительной демократической альтернативы. Все это в совокупности повышало шансы СПФ на выборах, делало лидера «Списка» вполне приемлемым партнером оппозиции в лице ХДП. Социологи в канун майских выборов отмечали рост популярности Фортейна в молодежной среде, у жителей крупных городов, причем возможный электорат СПФ постоянно пополнялся теми, кто ранее отдавал предпочтение партнерам по «фиолетовой» коалиции.

Трудно сказать, как бы сложилась политическая судьба Пима Фортейна после выборов, если бы его жизненный путь не прервала пуля, выпущенная в него Ф. ван дер Графом, известным в Нидерландах борцом против антигуманного отношения к животным, активистом партии «Левые Зеленые». Скорее всего, поводом к такому трагическому поступку стало одно из последних выступлений П. Фортейна, в котором он высказался за снятие запрета на убой животных с ценным мехом. Однако сам убийца, задержанный на месте преступления, дал иную мотивацию своего поступка: «Пим Фортейн рвался к власти и представлял собой растущую угрозу для самых уязвимых слоев общества». Год спустя суд Амстердама приговорил ван дер Графа к одному из самых суровых наказаний в нидерландском уголовном кодексе — 18 годам лишения свободы.

Безусловно, после гибели Фортейна политический истеблишмент Нидерландов вздохнул с облегчением, избавившись от необходимости иметь дело со столь неординарной личностью. Однако выборы, состоявшиеся 15 мая, показали, что избиратель не успел остыть от «фортейнизации» нидерландского политического пространства. СПФ, в списке которого находились люди, практически не известные стране, смог получить 17% голосов избирателей и 26 мест во Второй палате Генеральных Штатов. С учетом расклада сил между остальными участниками парламентских баталий вскоре стало ясно, что хотя бы на некоторое время национал-шовинистов следует признать партнерами по коалиционным комбинациям в новом правительственном ассортименте.

15.6. «Эра Балкененде»

Парламентские выборы в мае 2002 г. стали поворотным моментом в политической жизни Нидерландов. Они свидетельствовали не только о возможности появления в стране в невиданный доселе короткий срок движения, для успеха которого в электоральном поле необходимо три основных условия. Первое — наличие серьезной общественной проблемы, решение которой традиционным политическим истеблишментом не удовлетворяет определенную часть населения страны. Второе — выдвижение для решения этой проблемы харизматического лидера в условиях персонального кризиса в стане правивших партий. Наконец, третье — отсутствие договоренностей о совместном перспективном правлении у власть имущих на момент проведения выборов, т.е. образования своего рода коалиционного вакуума, порождающего у электората сомнение в возможностях стоящих у власти сохранить в стране политическую и социально-экономическую стабильность.

Последующие годы нидерландской политической жизни начала XXI в. подтвердили конец «эры» стабильных коалиций и переход к периоду неустойчивости во взаимоотношениях партий, приходящих к власти или стремящихся к этому. Никогда еще за всю более чем столетнюю историю парламентаризма в этой стране выборы во Вторую палату Генеральных Штатов не давали феномена столь стремительного взлета и падения как традиционных партий, так и новообразований. Иллюстрацией к этому служили нетипичная для страны смена численности депутатских фракций, диктующих возможности образования тех или иных коалиционных комбинаций.

Таблица 15.2

Состав депутатов Второй палаты Генеральных Штатов после выборов 2002, 2003, 2006 гг.

Партии	Май 2002	Январь 2003	Ноябрь 2006
Христианско-демократический призыв	43	44	41
Партия труда	23	42	33
Народная партия за свободу и демократию	23	28	22
«Демократы-66»	7	6	3
«Список Пима Фортейна»	26	8	0
Социалистическая партия	9	9	25
Христианский союз	0	3	6
«Левые Зеленые»	11	8	7

Источник: *Шатохина-Мордвинцева Г.* История Нидерландов. М., 2007. С. 489.

Из всех партий, которые в этот период претендовали на обладание большей или меньшей частью властных полномочий, следует выделить очевидный спад популярности «Демократов-66», понесших серьезные потери в период выборов 1994–2006 гг. (с 24 до 3 депутатов во Второй палате). Здесь сыграли свою роль и чрезмерные амбиции их лидеров, выдвигавших инициативы, не вписывающиеся в хотя и менявшийся, но все же еще во многом традиционный менталитет нидерландцев. Часть сторонников этой леволиберальной партии, скорее всего, перешла к правому флангу либерального движения и помогла НПСД сохранить относительную стабильность в парламентском представительстве. Скачкообразно выглядели результаты ПТ, потерпевшей в 2002 г. самое серьезное поражение за всю послевоенную историю парламентских выборов, как следствие утраты доверия традиционного электората (трудящихся), прежде всего, к социально-экономической составляющей руководимого ПТ коалиционного правительства. Свою роль сыграл и уход из политической жизни страны В. Кока, которому партия не смогла сразу подобрать адекватной замены. Годы, проведенные в оппозиции, помогли ей частично восстановить утраченное, однако не-

определенность внеправительственной деятельности в 2003–2006 гг. не дала ПТ возможности сохранить электорат, и на выборах 2006 г. ПТ вновь оказалась лишь на вторых ролях. Эти выборы показали, что более последовательным защитником традиционных социал-демократических позиций выглядит Социалистическая партия, совершившая рывок вверх (9 мест в 2003 г. и 25 мест в 2006 г.), сопоставимый с таким же падением «Списка Пима Фортейна», сначала потерявшего за полгода между выборами (2002–2003) две трети своей фракции, а потом и вовсе ушедшей в политическое небытие.

Успех на выборах начала XXI в. Христианско-демократического призыва следует отнести к оказавшемуся чрезвычайно выгодным для ХДП стечению субъективных и объективных обстоятельств. Во-первых, ряд непопулярных шагов кабинета В. Кока сделал критические стрелы оппозиционной партии более целенаправленными, выдвигаемые ею альтернативы привлекали внимание традиционного религиозного электората, шокированного разрешением на эвтаназию и на однополые браки, разрушавшим устои нидерландской католической морали. Во-вторых, партия на рубеже веков обрела нового лидера, хотя и не имевшего за своими плечами опыта прежнего кумира ХДП — Р. Любберса, однако подававшего надежды как молодого перспективного политика Яна-Петера Балкененде. Начав свою карьеру в ХДП в качестве научного сотрудника Политического института партии, он в 1998 г. был избран депутатом нижней палаты, а уже три года спустя стал председателем парламентской фракции ХДП. Профессор философии, ставший в июле 2002 г. самым молодым в истории страны (46 лет) премьер-министром, олицетворял новое поколение политиков конфессионального лагеря. В своей пропагандистской кампании весной 2002 г. он попытался дать ответ на волновавший Нидерланды «иммиграционный вопрос», не впадая, с одной стороны, в эпигонство «фортейнизма», а с другой — предлагая решение данной проблемы в более жесткой и последовательной форме, чем это делали расходившиеся во взглядах партнеры по «фиолетовой» коалиции. Годы премьерства Балкененде показали, что его «эра» могла служить своеобразным учебником нахождения компромиссов в рядах правительства и при этом позволила избежать чисто политиканского соглашательства ради эфемерного сохранения власти. Свой авторитет в нидерландской политике Балкененде укреплял и активной международной деятельностью, хотя здесь его ждали не только успехи, но и горькие разочарования (Ирак, провал референдума по Евроконституции 2005 г.).

«Эра Балкененде» началась с непростой процедуры формирования правительства по итогам майских выборов 2002 г. Выбор у назначенно-

го Королевой Беатрикс премьер-министра был невелик. Потерпевшие сокрушительное поражение ПТ и «Демократы-66» явно не годились в коалиционные партнеры, да и их новые лидеры еще не были готовы к выполнению столь сложной в новых условиях миссии. Оставались лишь две партии — НПСД и СПФ, способные составить вместе с ХДП парламентское большинство. Переговоры с этими партиями стали для Балкененде непростой задачей, причем главным образом из-за чрезмерных амбиций наследников П. Фортейна, требовавших для себя ряд важных министерских портфелей. В конечном итоге СПФ получила в первом кабинете Балкененде четыре министерства (здравоохранения, экономики, водного хозяйства, по делам иммиграционной политики). Относительно последнего министерства у Балкененде были вполне обоснованные сомнения в связи со стремлением СПФ проводить политику в русле «фортейнизма». С другой стороны, премьер-министр располагал информацией о внутренних разногласиях в СПФ, которые могли в недолгой перспективе расколоть «партию без лидера» и тем самым сделать первый кабинет Балкененде лишь временным правительством с весьма ограниченными полномочиями. Как показали последующие события, расчеты ХДП строились не на песке, и СПФ, никак не подготовленный к властным полномочиям в масштабе страны, вскоре испытал ряд внутренних конфликтов, определивших недолговременный срок его правительственной деятельности.

Уже летом 2002 г. парламентская фракция СПФ потеряла двух своих членов, решивших действовать в парламенте самостоятельно и не поддерживать коалицию. Вскоре возник конфликт уже среди министров от СПФ, касавшийся, впрочем, не каких-то принципиальных проблем, а вопросов личного характера. Далее выяснилось, что «фортейновцы» отнюдь не отказались от реализации антииммигранского наследия своего «духовного отца». Министр по делам иммиграции Н.Р.А. Навейн предложил депортировать из страны тех членов семей иностранцев, кто ранее имел судимости. Министры от СПФ заняли крайне негативную позицию по ряду вопросов, связанных с ЕС. В частности, они были решительно настроены против расширения Евросоюза, оспаривали его единую сельскохозяйственную политику, ставили под сомнение объем финансового вклада Нидерландов в европейские структуры. Помимо этих новаций СПФ, с которыми ХДП не могла полностью согласиться, она также не находила всех точек соприкосновения с социально-экономическими проектами другого партнера — НПСД. Министр финансов Й.Ф. Хогерворст (член НПСД) предлагал заморозить зарплаты в стране, не привязывая их, как это следовало из традиционной «польдерной модели», к тем-

пам роста инфляции. Такой шаг мог бы обрушить всю систему согласования в рамках постоянно действовавшей «трехсторонней комиссии», что грозило началом забастовочных акций профсоюзов. Подобное развитие событий также не входило в планы премьер-министра Балкененде, партия которого в своей профсоюзной составляющей не могла полностью принять эти меры «жесткой экономии». Социальная обстановка была и так достаточно напряженной после решения правительства о сокращении государственных субсидий на общественный транспорт и о создании новых рабочих мест.

Кабинет Балкененде, подавший в отставку в середине октября 2002 г., не выдержав груза обозначившихся проблем, установил абсолютный нидерландский рекорд, находясь у власти менее 100 дней. Досрочные парламентские выборы стали неизбежными. Королева Беатрикс согласовала с ведущими политиками страны дату нового всенародного волеизъявления — 22 января 2003 г. Их результаты показали, что кредит доверия к ХДП и ее лидеру далеко не исчерпан, а вот СПФ без лидера уровня П. Фортейна не способен сохранить большую часть своего электората. ПТ смогла тактикой неприятия социально-экономического курса почти восстановить свои позиции во Второй палате. В этой связи вновь возник стародавний вариант «большой коалиции», однако в процессе переговоров он оказался нереализован, ибо ХДП и ПТ не смогли совместить свои установки ни в социально-экономической сфере (ПТ не соглашалась на предложения ХДП о сокращении финансирования в сфере здравоохранения и образования), ни в такой острой внешнеполитической теме, как американское вторжение в Ирак (ПТ была против поддержки Нидерландами этой акции).

Поскольку вариант коалиции с СПФ, утратившей какое-либо серьезное влияние во Второй палате, исключался, то Балкененде вынужден был использовать последний шанс — создать новую коалицию с либералами (НПСД и «Демократы-66»). Впрочем, и этот вариант реализовывался в достаточно сложных переговорах, где социально-экономические и внешнеполитические темы постоянно становились яблоком раздора для будущих коалиционеров. ХДП и НПСД с большим трудом договорились о курсе в экономической сфере, а «Демократы-66» оказались весьма несговорчивы в вопросе об Ираке. Не во всем совпадали позиции трех сторон и по поводу комплекса проблем евростроительства. Лишь в конце мая 2003 г., т. е. спустя четыре с лишним месяца после выборов Королева Беатрикс привела к присяге второй кабинет Балкененде. Портфели между партиями ХДП, НПСД и «Демократами-66» были распределены в пропорции 8–6–2. Причем ХДП, как представляется, вполне сознательно уступила партнерам важные портфели

экономического блока. Г. Залм (НПСД) стал министром финансов, а Л.Я. Бринхорст («Демократы-66») —министром экономики. Именно в социально-экономической сфере планировались мероприятия, которые в случае их неудачи могли серьезно подорвать позиции партий, отвечавших за соответствующие секторы народного хозяйства. Кроме того, НПСД получила и весьма проблемную сферу, став во главе министерства по делам больших городов и политики интеграции. Политический стиль Я.-П. Балкененде проявился и в том, что он резко повысил долю женщин в составе кабинета министров. Если в последнем кабинете Р. Любберса их было 3, а в правительстве В. Кока — 4, то теперь женщины занимали треть министерских кресел. Кроме того, в июне 2003 г. представительница ХДП И. Тиммерманн-Бюк впервые в истории страны стала председателем Первой палаты (сената) Генеральных Штатов. С 2006 г. председателем Второй палаты также стала женщина — Г. Вербеет (ПТ).

Не обладая устойчивым большинством во Второй палате (78 из 150 депутатов) и во многом будучи зависимым от позиции испытывавших постоянные колебания «Демократов-66», кабинет Балкененде-2 просуществовал немногим более двух лет. Как и предполагалось, наибольшие трудности ожидали правительство в социально-экономической сфере. Сокращение дефицита бюджета за счет урезывания государственного финансирования медицины, расходов на дома престарелых, отмены увязки роста заработной платы к росту прибылей предприятий — все это еще более усилило напряженность, традиционно возникавшую между правоцентристскими кабинетами и профсоюзами Нидерландов. В сентябре 2004 г. в Роттердаме состоялась впервые за многие годы объединенная манифестация всех профобъединений страны, а также частичная забастовка транспортников. Лозунгом этого события стал призыв «Нидерланды заслуживают большего», а содержанием профсоюзной акции — требование отказа правительства от антисоциальных планов. Акция получила полную поддержку со стороны ПТ, других левых партий и объединений страны.

С этой манифестацией совпал и выход из НПСД депутата Г. Вилдерса, после чего правительственное большинство составляло всего 2 человека*. Вскоре «Демократы-66» вновь заявили о своей особой

* После выхода из НПСД Г. Вилдерс создал собственную Партию Свободы, основные лозунги которой совпадали с антииммиграционизмом фортейновцев. На выборах 2006 г. ПС получила 9 мест во Второй палате парламента. В начале 2008 г. Вилдерс явно в провокационных целях продемонстрировал общественности фильм, обличавший мусульман и ислам. Открытый антиисламизм Г. Вилдерса дал основание для привлечения его в начале 2009 г. к судебной ответственности. По тем же причинам в феврале того же

позиции. Первая палата заблокировала постоянно выдвигавшееся этой партией предложение об изменении Конституции в вопросе о прямых выборах бургомистров. В результате в отставку в марте 2005 г. подал Т. де Граф — вице-премьер и министр по административным реформам, зачинатель кампании по вышеуказанным новациям. С большим трудом Я.-П. Балкененде договорился с «Демократами-66» о сохранении коалиции. Однако несколько месяцев спустя провал референдума по Европейской конституции продемонстрировал, что правящие партии не могут авторитетно влиять на мнение нидерландцев. Еще более серьезный сигнал от избирателей коалиционная «тройка» получила на выборах в местные органы власти в марте 2006 г. Все три партии получили меньше голосов, чем на аналогичных выборах 2002 г. ХДП потеряла 3,6%, НПСД — 2,0%, а «Демократы-66» — 1,6%.

Выборы стимулировали новый цикл напряженности в рядах коалиции. И НПСД, и «Демократы-66» во всеуслышание заявили об ущербе, который им наносит участие в непопулярном правительстве. В конечном итоге уже в июне того же года Я.-П. Балкененде вручил Королеве Беатрикс прошение об отставке, второе после кризиса правительства осенью 2002 г. Теперь нарушителем спокойствия стали «Демократы-66», отказавшие в поддержке министру от НПСД Р. Вердонк, преследовавшей как якобы нелегальную иммигрантку члена своей же партии уроженку Сомали Айян Хирси Али. Поскольку премьер возражал против требования об отставке своего министра, то в отставку подали министры от «Демократов-66». Балкененде попытался создать новый кабинет министров без левых либералов, который смог бы дожить до назначенных на ноябрь 2006 г. внеочередных парламентских выборов. Однако и он претерпел в короткий срок своей деятельности персональные перемены. В сентябре 2006 г. подали в отставку два министра (юстиции и жилищного строительства) от ХДП, которых пресса обвинила в плохом исполнении своих функций в связи с пожаром в октябре 2005 г. в аэропорту г. Амстердама, когда погибло в огне 11 нелегальных иммигрантов, находившихся в изоляторе для задержания подозреваемых.

года Великобритания отказала ему в получении визы на въезд в страну. С другой стороны, с Г. Вилдерсом солидаризировались некоторые радикал-националисты соседних государств. В частности, его поддержала Датская народная партия, придерживающаяся взглядов, сходных с позицией нидерландского экстремиста. Эта партия пригласила Вилдерса принять участие в намеченной на май 2009 г. в Копенгагене конференции, посвященной свободе слова. Однако датское правительство, опасаясь обвинений в потворстве распространению национал-шовинистских взглядов, отменило проведение этого мероприятия.

Парламентские выборы ноября 2006 г. преподнесли еще одну, не характерную для Нидерландов, политическую неожиданность. Если в 2002 г. протестный электорат, взбудораженный феноменом П. Фортейна, поддержал СПФ, то четыре с половиной года спустя чаша весов качнулась в совершенно противоположную сторону. Третьей по числу полученных мандатов стала не НПСД, как это обычно бывало в послевоенной нидерландской истории, а доселе малозаметная Нидерландская Социалистическая партия (СП). На первый взгляд, ее успех казался нелогичным. Лидер партии Ян Марейниссен никак не выглядел харизматиком, а идейно-политические взгляды СП представлялись неким «левым изломом» в достаточно консервативном партийно-политическом пространстве страны. За все время своего существования с 1972 г. СП получала во Второй палате менее 10 мест, а ее родство с бывшими коммунистами не было секретом для умеренного, обычно голосовавшего за ПТ, левоориентированного электората. Успех социалистов в 2006 г. стал следствием разочарования части левого электората неспособностью как ПТ, так и «Демократов-66» не просто декларировать, а реализовывать на практике социально-политический курс в обстановке наступления на традиционные завоевания трудящихся со стороны ХДП и НПСД.

Тенденцию роста популярности СП в нидерландском электорате подтвердили и выборы в Первую палату Генеральных Штатов, состоявшиеся в конце мая 2007 г. На них социалисты утроили свое представительство в сенате, получив 12 мест, почти догнав по этому показателю как НПСД, так и ПТ, у которых стало по 14 депутатов вместо ранее имевшихся соответственно 15 и 19 мест. Представляется, что электоральные успехи социалистов могут сделать их после очередных выборов во Вторую палату реальным претендентом на вхождение в коалицию левоцентристского толка.

Впрочем, и в 2006 г. СП имела некоторые шансы на соучастие в правительстве. Однако в ходе переговоров с лидерами ХДП и НПСД выяснилось несовпадение позиций сторон по основным, прежде всего, социально-экономическим проблемам.

Предложения, созвучные предвыборной программе СП 2006 г. и ориентировавшие правительство на возвращение к принципам «социального государства» и «польдерной модели», не нашли понимания у ХДП и НПСД. С другой стороны, этим партиям стало очевидно, что без присутствия левых в правительстве срок его существования будет еще меньшим, чем кабинетов Балкененде 1 и 2. Поэтому за основу была взята стратегия достижения договоренности с ПТ, чье представительство во Второй палате позволяло рассчитывать на получение от парламента вотума доверия. Четвертым участником коалиционных

переговоров стала небольшая партия Христианский союз (ХС), имевшая 6 депутатских мандатов*.

Несколько месяцев переговоров привели к формированию третьего кабинета Балкененде. Вне правительства оказалась НПСД, не согласившаяся с предложенными ей постами, однако обязавшаяся поддержать в парламенте вотум доверия правительству. Партия труда получила пять мест, в том числе весьма значимый пост министра внутренних дел. Посты вице-премьеров получили лидеры ПТ — В. Бос и ХС — А. Раувут.

Основной блок экономических и социальных министерств получила ХДП, отдав ХС лишь пост министра обороны. В состав кабинета впервые в истории Нидерландов вошли два представителя мусульманской общины. Статс-секретарем министерства социальных дел и занятости стал марроканец Ахмед Абуталеб, а тот же пост в Минюсте заняла турчанка Небахат Альбайрак. Оба представляли Партию труда. Участие этих политиков в новом кабинете Балкененде означало не просто повышенное внимание правительства к «иммигрантскому вопросу», но и очередную попытку как-то решить его. За пять лет своего премьерства Балкененде реально ощутил, что напряженность, связанная с иностранцами в Нидерландах, не только не ослабевает, но и время от времени разгорается с новой силой.

Вопрос об иммигрантах становился объектом широких общественных дискуссий, как только власти предпринимали какие-либо реальные шаги для его решения. Так, в феврале 2004 г. парламент по инициативе правительства принял закон о высылке из страны 26 тыс. иностранцев, нелегально остававшихся в Нидерландах. Реализация этого закона была рассчитана на три года, причем нелегалам предлагалось вначале добровольно покинуть страну. Кроме того, порядка 10% указанного числа иммигрантов имели шансы легализоваться. Однако не только парламентская оппозиция, но и многие общественные, в том числе и церковные, организации указывали на антигуманность депортации, ибо на родине эти люди могли подвергаться опасности уголовного преследования. Часть из них покинула свои страны по политическим причинам.

---

* ХС, образованный в 1989 г. после слияния двух маленьких конфессионально ориентированных партий, в вопросах социальной политики во многом близок к ПТ, зато по другим вопросам стоит правее ХДП, требуя запрета не только эвтаназии и однополых браков, но и делегализации проституции и запрета абортов. Во многом благодаря ХС власти стали пересматривать свое отношение к проблеме легализации наркотиков. Специальная комиссия парламентариев готовит доклад, где будет поставлена под сомнение «наркотическая толерантность» Нидерландов. В ряде городов Нидерландов местные власти берут на себя инициативу запрета ранее допущенных к легальной продаже наркотиков и закрытия «кафе-шопов».

Нельзя сказать, что все делавшееся правительством Балкененде в отношении нелегалов встречалось в штыки в оппозиционных кругах. Поскольку после теракта 11 сентября в Нью-Йорке, взрывов на вокзале в Мадриде и террористических взрывов в Лондоне возникла острая необходимость в координации как на международном, так и на внутристрановом уровнях действий антитеррористических центров, то создание такого института в Нидерландах в мае 2005 г. было встречено в стране с пониманием. Политические партии, как правительственные, так и оппозиционные, считали необходимым усилить контроль над различными исламистскими организациями, через сеть которых могли формироваться тергруппы. В то же время оппозиция требовала соблюдения прав человека в отношении подозреваемых мусульман, а также отказа от использования в качестве доказательной базы сведений, полученных спецслужбами.

Проблема некоренных жителей Нидерландов нашла свой отзвук и в реформировании избирательной системы страны, когда последним было разрешено не только участвовать в местных выборах, но и создавать чисто этнические политические организации. В 2005 г. такая партия — первая в Европе, именовавшаяся как Мусульманская демократическая партия, была зарегистрирована в крупнейших городах страны — Амстердаме, Роттердаме, Гааге и Утрехте. Правда, на местных выборах в этих городах исламская партия не завоевала представительства в системе власти, ибо иммиграционные службы запоздали с регистрацией части жителей ненидерландского происхождения как имеющих право голоса. С другой стороны, оппозиционные партии, и в первую очередь ПТ, старались привлечь иммигрантов на свою сторону. В результате согласно подсчетам социологических служб порядка 80–85% избирателей различных этнических групп голосовали на местных выборах за социал-демократов. Напомним, что и в правительстве после парламентских выборов 2006 г. именно ПТ включила в кабинет министров двух представителей мусульманской общины.

В борьбе за мусульманский электорат свое слово сказал и ХДП. Именно член кабинета министров от этой партии — министр юстиции П.Х. Доннер выдвинул в 2006 г. тезис, наделавший много шума в политических кругах страны. Он высказал предположение о возможности внесения некоторых норм шариата в качестве отдельных статей в правовое поле Нидерландов, дабы интегрировать таким образом мусульман в демократические структуры их новой родины. Упомянем и резкую критику Я.-П. Балкененде уже упоминавшегося антиисламского фильма Г. Вилдерса. Опросы, проводившиеся в последнее время, показывают, что политически активные мусульмане

постепенно начинают позитивно воспринимать некоторые шаги руководства Христианско-демократического призыва.

Другие партии правительственных коалиций последних лет не смогли пока завоевать доверия в этнических группах нидерландского общества. Для НПСД потерей престижа в этнических анклавах стал уже упоминавшийся скандал, связанный с нападками министра по делам иммиграции Р. Вердонк на свою коллегу по партии депутата Второй палаты парламента А. Хирси Али. Вердонк, прозванная за свою жесткую антииммиграционную политику «железной Ритой», требовала прекратить правовую амнистию многим категориям законопослушных нелегалов и депортировать их в страны проживания. Вердонк навлекла на себя гнев многих правозащитных организаций Нидерландов и требованием обязательного тестирования иммигрантов на знание нидерландского языка. Последний она предлагала объявить единственно допустимым в общественной сфере. В результате внутриправительственного компромисса Вердонк передала в ведение Минюста Нидерландов часть своих функций по иммигрантским делам, а впоследствии покинула кабинет министров*. Отметим и то, что упомянутая здесь А. Хирси Али сотрудничала с режиссером Т. ван Гогом, убитым мусульманским фанатиком в процессе создания им фильма «Смирение» о положении женщин-мусульманок в Нидерландах.

Конфликт между Вердонк и Хирси Али поднял на поверхность политической борьбы вопрос о двойном гражданстве. При этом выяснилось, что более 1 млн жителей страны имеют такой статус. Я.П. Балкененде в отличие от оказавшейся в оппозиции НПСД считал, что двойное гражданство не должно мешать спаду напряженности между белым и цветным населением страны. В правительственном заявлении 2007 г. он выдвинул лозунг «Уважение, солидарность, ответственность», а составными частями своей политики назвал масштабную правовую амнистию нелегальных иммигрантов и установление толерантных отношений между всеми жителями королевства.

В плане реализации этого постулата правительство Балкененде провело через парламент осенью 2007 г. проект «Межкультурный диалог», рассчитанный на четыре года. Выделенные средства — 2,8 млн евро — должны быть направлены в муниципальные службы страны, которым вменялось в обязанность бороться как с мусульманским экс-

* В 2007 г. Р. Вердонк вышла из рядов НПСД, создав собственную партию радикал-националистического толка «Гордись Нидерландами». Некоторые политологи считают, что эта партия сможет активно участвовать в будущем электоральном процессе.

тремизмом, так и с ультраправыми радикал-националистами; деятельность этих двух антитолерантных групп разрушает демократические устои нидерландского общества. План правительства был адресован как местным правоохранительным органам, так и чиновникам, социальным работникам, педагогическому персоналу провинций Нидерландов. Последним рекомендовалось усилить разъяснительный и образовательный аспекты межкультурного диалога. Мусульманской диаспоре предлагалось создать «рабочие группы» из священнослужителей, теологов, авторитетных лидеров исламского общества, целью которых было бы сдерживание радикализма этой части иммигрантских слоев населения. Со своей стороны, правительство взяло на себя обязательство вести всестороннюю пропаганду отказа от насилия на религиозно-этнической почве. Эти же идеи доминировали и на состоявшейся в начале июня 2008 г. в Амстердаме конференции «Азиатско-европейский межрелигиозный диалог». Выступая на этом представительном форуме, министр иностранных дел Нидерландов М. Верхаген подчеркнул, что его страна готова предпринять специальные усилия для продвижения индивидуальной свободы религии и защиты религиозных меньшинств.

В известной степени на появление проекта «Межкультурный диалог» повлияло присутствие Нидерландов в «черном списке» Совета Европы после опубликования в феврале 2007 г. доклада Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью по итогам очередного мониторинга в странах — членах СЕ. В разделе доклада, посвященного Нидерландам, отмечалась не только более активная, чем прежде, деятельность властей в борьбе с расовой дискриминацией, но и ухудшившийся климат во взаимоотношениях различных этносов Нидерландов*, [255]. Критические замечания были сделаны и в адрес правоохранительных органов, которые недостаточно активны в борьбе с проявлениями расизма. Масла в огонь добавила и двойственная реакция правительства Я.-П. Балкененде на показ фильма Г. Вилдерса. С одной стороны, премьер демонстрировал свое неприятие взглядов радикал-националиста. С другой — опираясь на положения Конституции, не считал возможным препятствовать показу фильма через

---

* Ряд положений доклада этой комиссии делают акцент на проблеме мусульман в Нидерландах: «Исламофобия укрепляет свои позиции в Нидерландах, мусульманское меньшинство сталкивается с участившимися случаями насилия и дискриминации. Нидерландские политики, не колеблясь, прибегают к стереотипам, поношению, а подчас к неприкрытым расистским замечаниям в адрес мусульман, а также к уничижительным замечаниям об исламе. Выпады против мусульман стали неписанным правилом для ряда деятелей ведущих политических партий».

сети Интернета. «Дело Вилдерса» вышло за пределы Нидерландов и стало предметом небольшой дискуссии на саммите ЕС в Брюсселе (март 2008 г.). При этом руководство Евросоюза в лице Ж.-М. Баррозу уклонилось от официальных оценок нидерландских событий.

Представляется, что Нидерландам, вне зависимости от того, какие партии будут находиться у власти, предстоит еще долгий путь к созданию в стране атмосферы согласия между коренным населением и все увеличивающимися потоками иммигрантов. Без взаимопонимания конфликтующих сторон этот путь будет еще более долгим и непредсказуемым.

* * *

В послевоенный период партийно-политическая система Нидерландов претерпела известную эволюцию. Изначально присущая стране дифференциация партий по конфессиональному и социальному признаку привела к появлению некоего общего знаменателя, так называемых народных партий, типичного и для других стран синтеза разных идеологем. В результате католики и протестанты в своем абсолютном большинстве объединились в рядах ХДП, который смог сохранить у себя и весьма влиятельное представительство профсоюзного крыла. Профсоюзы хотя и в меньшей степени присутствуют и в некогда чисто буржуазной НПСД, а по многим реальным проблемам эта изначально светская партия демонстрирует свое уважение к религиозному менталитету нидерландцев. Исходная неконфессиональность и антибуржуазность ПТ сменилась учетом интересов всех слоев и конфессиональных групп как в программатике, так и в реальной политике. В то же время объективная сложность многих проблем современных Нидерландов не позволяет «трем китам» нидерландской политики замыкаться в сфере отлаживания традиционных взаимосвязей на правительственном уровне*. Новые игроки на политической сцене, стоящие как правее, так и левее «тройки», создают дополнительные проблемы для выработки оптимального правительственного курса не только в вопросах внутренней политики, но и по широкому спектру действий во внешнеполитической сфере, а также и в деле встраивания экономики страны в новый контекст мирохозяйственных связей.

---

* Мозаичность партийного ландшафта Нидерландов подтверждают и результаты июньских (2009) выборов в Европарламент. В результате ХДП получил 20% голосов (5 мест), Пт — 12% (3), НПДС — 11,4% (3), «Демократы-66» — 11,3% (3), «Левые Зеленые» — 9% (3), Социалисты — 7% (2), ХС — 7% (2). Главной же сенсацией стал результат вилдерсовской Партии Свободы — 17% и 4 европарламентских места. По итогам этих выборов ПС стала второй по популярности партией страны.

Глава 16. Лидер европейской экономики

Уровень экономического развития каждой страны определяется совокупностью различных критериев, внешних и внутренних факторов, сопоставимых показателей хозяйственной динамики. С точки зрения этого принципа, Нидерланды являются сегодня одной из самых богатых стран не только в Европе, но и в мире. Занимая 134-е место по размеру территории и 59-е — по численности населения, Нидерланды находятся на 20-м месте по общему объему ВВП и на 10-м месте по объему ВВП на душу населения, на 8-м — по экспорту и на 7-м — по совокупному объему инвестиций за рубежом. В когорте стран Евросоюза Нидерланды также весьма заметны; по величине душевого ВВП они занимают 4-е место. На страну приходится около 5% совокупного ВВП Евросоюза. Нидерланды в числе лидеров и по такому экономическому показателю, как объем аккумулированных прямых заграничных капиталовложений, уступая в Европе лишь «экономическим грандам» — Великобритании, Франции и Германии. Вполне естественно, что экономика страны, находящейся в системе колеблющейся мировой хозяйственной конъюнктуры, развивается неравномерно. Если с 1998 по 2007 г. экономический рост составлял в среднем 2,7%, то уже в 2008 г. он опустился на уровень около 2%. Прогнозы на 2009 г. с учетом финансового кризиса мирового масштаба и рецессии во всех странах зоны евро еще более неутешительны[256]. Тем не менее за последние годы показатели уровня жизни нидерландцев говорят о том, что страна имеет достаточно высокий запас прочности. Минимальная месячная зарплата около 1200 евро, а средняя зарплата в промышленности — 2100 евро. Для госслужащих эта цифра составляет 2800 евро. Если взять за 100% бюджет среднестатистической семьи нидерландцев, то доля расходов в ней составляет: квартплата и коммунальные услуги 20%, питание — 15%, досуг — 15%, медобслуживание — 10%, транспорт и связь — 10%, одежда — 7%. В стране постоянно растет число тех, кого статистика причисляет к миллионерам. С другой стороны, Нидерланды вот уже многие десятилетия являются страной с незначительным в процентном отношении количеством безработных. В 2007 г. эта цифра равнялась 3,3%.

Можно привести еще немало статистических данных, подтверждающих реноме Нидерландов как страны достаточно состоятельных в большинстве своем людей, способной играть заметную роль в глобализирующейся мировой экономике. Однако таковой она стала не

в одночасье, пройдя довольно сложный путь, преодолевая изначально заданную ей экономическую однобокость как колониальной державы с акцентом на торгово-транспортные функции в Европе и преимущественно сельскохозяйственной спецификой своей экономики.

16.1. В поисках новой хозяйственной модели

Нидерланды, как и другие европейские государства, расставшиеся после Второй мировой войны со своими колониальными владениями, резко ощутили всю тяжесть этой утраты. Согласно статистическим данным только в результате колониальной эксплуатации Индонезии (а также еще и Вест-Индии) страна получала в канун военного противостояния 1940–1945 гг. примерно 1/3 национального дохода[257]. Эти средства позволяли Нидерландам совершенствовать структуру метрополии, реконструировать чрезвычайно прибыльные портовые сооружения (Роттердам), вкладывать средства в строительство защитных дамб, развивать различные местные отрасли промышленности, торговлю, судоходство. Ущерб от потери Индонезии дополнился материальными потерями, связанными с оккупацией страны гитлеровским вермахтом. Хрестоматийная трагедия Роттердама, разрушенного немецкой авиацией, должна быть дополнена многочисленными людскими потерями, а также переводом оккупантами промышленного потенциала страны на рельсы войны.

В первые послевоенные годы Нидерланды рассчитывали на помощь извне, без которой восстановление экономики было попросту невозможно. Отметим, что в межвоенный период национальный бизнес во многом опирался на получение международных займов. В значительной степени их заменила помощь в виде «плана Маршалла», экономических связей в таких системах, как Бенилюкс и ЕОУС, а после 1958 г. в рамках Европейского экономического сообщества. Однако многие проблемы подъема экономики нидерландцы должны были решать с опорой на собственные силы, с учетом как традиций промышленного развития страны, так и новых тенденций в мировой экономике. Прежде всего необходимо было изменить саму структуру народного хозяйства. Самоочевидной была переориентация на индустриальное развитие при интенсификации сельскохозяйственного производства, доля которого в национальном доходе естественным образом сокращалась. Статистика подтверждает высокие темпы перевода экономики именно в эту парадигму развития. С 1946 по 1970 г.

доля промышленности и строительства в национальном доходе возросла с 34 до 45,5%, а доля сельского хозяйства (включая рыболовство) сократилась с 13 до 6,5%[258]. В самом промышленном производстве наблюдался ускоренный процесс ориентации на производство продукции, имеющей спрос на мировом рынке, способной составить конкуренцию другим экономически развитым государствам. Проблема поиска новой отраслевой экономики и новых рынков сбыта промышленной продукции требовала высоких темпов интенсификации экономического развития Нидерландов. Географическое положение страны как транспортного узла Европы и сравнительно низкие затраты на трудовые ресурсы вкупе с динамической активностью предпринимательского класса и эффективной государственной политикой — все это вместе взятое способствовало выводу Нидерландов из категории среднеразвитых индустриально-аграрных государств Европы в когорту передовых промышленно развитых стран.

Основные структурные сдвиги в экономике страны касались таких отраслей, как черная металлургия, машиностроение и химическая промышленность. В 50-е годы началось наращивание перерабатывающих мощностей с упором на производство нефтепродуктов. Здесь свою роль сыграл завоевавший еще в первой половине XX в. реноме экономического гиганта концерн «Ройял Датч Шелл». В 50-е годы на его долю приходилось уже более одной седьмой всего мирового производства нефтепродуктов. Обнаруженное в 1959 г. в районе Гронингена одно из богатейших в мире месторождений природного газа послужило дополнительным стимулом для экономической активности страны, ставшей по этой отрасли одной из наиболее производительных в Европе. В 70-е годы Нидерланды добывали половину природного газа, снабжавшего страны Западной Европы. На газ отчасти переориентировался «Ройял Датч Шелл», который после открытия газовых месторождений в Северном море разработал и внедрил в производство новые технологии морских перевозок сжиженного газа. В немалой степени рост экономики страны в 50–70-е годы был связан с использованием преимуществ международной специализации производственного процесса и высокой производительностью труда.

Вплоть до середины 70-х годов особенностью развития нидерландской экономики было вложение средств — как государственных, так и частных — в отрасли, связанные с обработкой и формированием новой сырьевой базы. Естественным образом химическая промышленность, машиностроение и черная металлургия оттесняли на второй план легкую промышленность. С другой стороны, передовые отрасли экономики требовали значительного большего, чем прежде, обеспече-

ния электроэнергией. Поэтому параллельно шел процесс создания тепловых, а позже и атомных электростанций, поиска новых источников и энергетических ресурсов. Бурными темпами развивалась черная металлургия, причем местная сталь по своему качественному уровню превосходила соответствующие показатели в соседних государствах, уступая лишь традиционному фавориту отрасли — шведской стали.

На высоком международном уровне обозначили свои позиции и другие отрасли промышленного производства. В частности, машиностроение завоевало свою нишу в Европе, поставляя оборудование для металлургии, металлообработки, химической и пищевой промышленности. В сфере электроники особо проявил себя всемирно известный концерн «Филипс», специализировавшийся на пользовавшихся повышенным спросом изделиях бытовой техники. В то же время этот гигант мирового рынка не оставлял без внимания и нужды различных отраслей промышленности, производя электромоторы, оборудование для электростанций, различные электронные приборы широкого профиля. Экспортные возможности «Филипса» сделали его бренд как бы национальным символом Нидерландов, свидетельством укрепления позиций страны на мировых рынках.

Говоря о рывке нидерландской промышленности в мировую экономику 50–60-х годов, нельзя не упомянуть такие заявившие о себе в тот период отрасли, как автомобиле- и судостроение, производство самолетов концерном «Фоккер», значительная часть акций которого принадлежала государству. Важное место в нидерландском «экономическом чуде» занимала химическая промышленность, отрасли органической химии, прежде всего пластмассы и синтетические волокна. На ниве этих отраслей возник также всемирно известный концерн АКЗО. Другой заявивший о себе в этот период промышленный монстр «Юнилевер» специализировался на продукции бытовой химии, а также фармацевтических препаратах. «Юнилевер» стал законодателем мод, причем не только в Нидерландах, но и за рубежом в сфере продукции пищевой промышленности.

Отличительной особенностью становления новой хозяйственной модели Нидерландов явилось создание на базе уже упомянутых и многих других гигантов промышленного производства сверхкрупных компаний со значительной долей иностранного, прежде всего американского и английского, капитала. Причем англичане обосновались в Нидерландах еще в межвоенный период, а США нашли свою нишу в стране после 1945 г. Процесс слияния местных и иностранных крупных фирм обрел еще большую динамику после подписания в 1958 г. Римского договора, положившего начало ЕЭС.

Кроме традиционных партнеров нидерландского бизнеса из этих стран свое место в стране постепенно определили и монополии ФРГ. Причем, если англичане проявляли повышенный интерес к сфере электроники, а США — к нефтедобыче и нефтепереработке, то немецкий капитал обрел себя в химической промышленности (БАСФ, «Байер»), а концерн «Сименс» активно внедрился в электротехническую отрасль. Со своей стороны, окрепший в первые послевоенные десятилетия нидерландский капитал сам мало-помалу стал находить возможность для инвестиций в промышленное производство соседних государств.

Вполне естественно, что успешное развитие нидерландской экономики было бы малореальным делом без активного участия в этом процессе государственных структур. Система государственного регулирования экономических процессов, прежде всего посредством предоставления молодому национальному бизнесу солидных кредитов, способствовала тому, что задачи по восстановлению экономики страны были решены уже к моменту развития в конце 50-х годов в Европе интеграционных хозяйственных процессов. Предприятиям оказывалась определенная поддержка и через льготную налоговую политику. Всячески стимулировались капиталовложения в различные регионы страны. При этом государство не пускало этот процесс на самотек, а предоставляло льготные условия и кредиты лишь тем компаниям, которые вкладывали средства в наиболее конкурентоспособные отрасли национальной экономики. Свою роль в подъеме нидерландской экономики сыграла и система экономического программирования, разработанная в 60-е годы известным экономистом Я. Тинбергеном. Отметим, что «система Тинбергена» была взята на вооружение и в других странах Европы — во Франции, Великобритании, Бельгии, Норвегии и Швеции.

Очевидно, что все достаточно разумные шаги Нидерландов в деле подъема экономики до уровня ведущих промышленно развитых государств могли давать позитивные результаты лишь в условиях благоприятной мировой конъюнктуры. Нидерландская экономика не избежала определенного спада в середине 70-х годов, что наиболее зримо проявилось в росте инфляции. Так, если в 1961–1970 гг. среднегодовой прирост розничных цен на потребительские товары составлял 4%, то для периода 1971–1973 гг. этот показатель равнялся 7,8%, сохраняясь вплоть до начала 80-х годов на уровне 6,7–7,1%[259]. В то же время по другим показателям макроэкономического развития страна более успешно, чем многие другие европейские государства, преодолела энергетический кризис середины 70-х годов. Повы-

шение цен на нефть в условиях наличия собственной, независимой от импорта, энергетической базы не было для страны сверхболезненным явлением. Более серьезным обстоятельством стало то, что в условиях экономического кризиса середины 70-х годов понизился спрос на ряд товаров экспортного назначения, и это, естественно, сказалось на общей экономической ситуации в стране. В результате с 1970 по 1983 г. расходы на социальные нужды возросли с 42% до 61% ВВП. Отметим, что в этот период среднеевропейский показатель составлял не более 50%. При такой ситуации правительство уже не могло предоставлять капиталу широкие налоговые льготы. Со своей стороны, промышленники вынуждены были сокращать персонал своих предприятий, замораживать заработную плату. Возрос и дефицит государственного бюджета — с 1% до 6% ВВП[260].

Для политической и тесно связанной с ней экономической элиты страны стала очевидной необходимость пересмотра многих направлений хозяйственной деятельности. Без определенной перестройки прежней модели «экономического чуда» хозяйственное благополучие представлялось весьма зыбким. Тем более что интеграционные процессы в Европе также требовали внесения корректив в, казалось бы, устоявшиеся «правила игры» на экономическом поле.

16.2. Перестройка по-нидерландски

Кризисные явления циклического типа, поразившие в 80-е годы мировую и европейскую экономику, заставили Нидерланды искать оптимальное сочетание ее традиционной промышленной специализации и обновления структурных составляющих хозяйственного развития. Правительство и бизнес нашли в целом оптимальный вариант адаптации к периоду перехода от индустриальной к постиндустриальной фазе экономического развития. Рационализация производства, изменение энергетической политики, интенсивный процесс компьютеризации экономики и повышения конкурентоспособности нидерландских товаров, а в целом — перестройка структуры национальной экономики, кое в чем весьма радикальная, — все это сделало Нидерланды одной из стран, окончивших XX век с весьма неплохими показателями. Средний темп экономического роста в 1991–2000 гг. составлял 3% (при аналогичном показателе для ЕС-15 2,1%). Некоторое замедление динамики в 1992–1994 гг., связанное с неполадками в мировой экономике, не отбросило страну назад. В 1996–2000 гг. нидерландский ВВП ежегодно увеличи-

вался в среднем на 3,6%. В стране практически рассосалась безработица, а инфляция 90-х годов была в несколько раз меньше среднего по ЕС уровня. Локомотивом экономического роста в 90-е годы, что традиционно для Нидерландов, была внешняя торговля: средние темпы экспорта составляли около 8%. Быстро расширились капиталовложения, особенно производственные, ежегодный прирост которых дважды (в 1997 и 1999 г.) приближался к 10%[261].

Значительная экспортная ориентация Нидерландов диктовала ей формирование новой национальной концепции экономической специализации, которая должна была ориентироваться на уже сложившиеся к рубежу 80–90-х годов такие ключевые направления, как нефтепереработка, нефтехимия, электронное машиностроение, пищевая промышленность. Здесь, как уже указывалось ранее, прочно обосновались такие ТНК международного масштаба, как «Шелл», «Филипс» и «Юнилевер». Совладельцами их в каждом случае в разной пропорции были национальный и иностранный капитал, а также нидерландское государство. Это сочетание разделения доходов и затрат делало многие перестроечные мероприятия весьма сложными как по процедуре, так и по достижению конечной цели. Государство, помимо прочего, должно было заботиться о социальной составляющей экономических реформ; нидерландские предприниматели также не могли игнорировать этот фактор. Что касается англо-американских совладельцев, то они были главным образом заинтересованы в экономической эффективности процессов рационализации и модернизации производства.

Нефтеперерабатывающий комплекс одним из первых нашел новые пути адаптации к мировым рынкам. Уже в 70-е годы в районе роттердамского порта возник крупный промышленно-транзитный комплекс, позволивший включить в свою структуру пять мощных предприятий по переработке и четыре крупных производственных объекта по выпуску нефтехимической продукции. В его создании принял основную долю участия «Ройял датч Шелл», а также известные нидерландские химические компании «АКЗО» и «ДСМ». Иностранцы также поучаствовали в создании комплексного производства («Эксон», «Бритиш Петролиум», «Доу Кемикал»). В результате Нидерланды уже в 80-е годы превратились в крупнейшего мирового экспортера нефтепродуктов.

Развитие нефтеперерабатывающих мощностей подготовило солидную базу для быстрого роста сопутствующего этой отрасли производства органических химикатов и пластмасс. Если первоначально нидерландская нефтехимия ориентировалась на выпуск полуфабри-

катов, направлявшихся на переработку в соседние страны, то в новых условиях она переориентировалась на выпуск готовой продукции. Ее ассортимент усложнился с учетом интересов потребительского рынка конца XX в.: от производства пластиков, искусственных удобрений, лакокрасочных изделий до высокоочистных химикатов для микроэлектроники и фармацевтических препаратов. Структурная перестройка отрасли коснулась и сферы биотехнологической фармацевтики. Включив в свой комплекс компанию «Гист Брокадес», «Шелл» обеспечил прочные позиции для этого вида экспортной продукции. В начале XXI в. Нидерланды производили около 25% мирового производства пенициллина и энзимов, используемых в производстве пищевых добавок. В этой сфере высококонкурентными проявили себя товары с марками «Органон» и «АКЗО Нобель», а также гиганта «Юнилевер». Отметим также и такой «перестроечный» момент в данной отрасли, как акцент на производство патентованной продукции, также ориентированной на экспорт. В сфере экспорта фармацевтики Нидерланды входят в первую европейскую пятерку и семерку мировых производителей. Аналогичные показатели характерны и для другой нидерландской специализации — производства лакокрасочной продукции. Страна занимает второе место в мире по стоимости экспорта изделий этого профиля. И здесь налицо был процесс объединения усилий среднемощных нидерландских фирм с гигантами — «Ройял датч Шелл» и «АКЗО Нобель».

Поистине масштабными стали в последние 15–20 лет структурные сдвиги в машиностроительной промышленности. От ориентации на транспортный сектор нидерландцы плавно перешли к выпуску специализированного оборудования для таких отраслей, как нефтехимия, электроника, пищевая промышленность. Приоритетные места в этом процессе заняли фирмы по производству сложных систем для управления автоматизированным производством, энергосберегающей и экологически чистой технологии. В производственной структуре концерна «Филипс» обозначился переход с выпуска бытовой электроники на производство более сложного научно-производственного оборудования, в частности, диагностической аппаратуры.

Перестроечные процессы в нидерландской экономике открыли новые возможности для создания в стране заводов таких известных международных фирм, как «Ай-Би-Эм», «Хьюлет Паккард», «Ксерокс», «Сони», «Кэнон». Нидерланды получили значительные прибыли от их деятельности в стране. Это, в свою очередь, стимулировало национальные компании («Недконсульт», «Фурго», «Аркадис», «Недеко») к созданию новых производственно-сбытовых активов. В целом со-

временное нидерландское специализированное машиностроение, производящее производственное и транспортное оборудование, обеспечивает в начале XXI в. свыше одной четверти всей стоимости национального экспорта. Кроме того, часть изделий этой отрасли статистика включает в показатели другой важной группы экспортных товаров — «готовая промышленная продукция» (в том числе бытовая техника), на которую приходится около 22,9% экспорта[262].

Перестройка затронула и такую сферу традиционной нидерландской специализации, как аграрно-продовольственная. С конца 80-х годов начался процесс выработки новой концепции «производственной ниши». Ее реализация предполагала постепенное снижение «оптового производства» сравнительно дешевой, но качественной продукции для европейских потребителей. Взамен намечалось наращивание выпуска экологически чистых продуктов, развитие семеноводства, разведение элитных пород домашнего скота и т. д. Необходимость проведения решительного структурного сдвига в агропромышленной сфере обосновывалась обостряющейся проблемой дефицита сельхозземель в Нидерландах, ухудшением общей экологической ситуации. Власти страны предполагали переориентацию до 2010 г. 15–17 тыс. га фермерской земли для потребностей бизнеса, жилищного строительства, создания зон отдыха. Речь идет примерно о четверти всей площади аграрного профиля. Планы правительства в аграрном вопросе нашли понимание у крупнейших отечественных и иностранных производителей «Юнилевер», «Кампина», «Себеко». Не было возражений и у крупнейшего в Европе агробанка — «РАБО-банк». Власти были заинтересованы в том, чтобы процесс радикальной перестройки аграрного сектора происходил в условиях мощной финансовой подпитки, что обеспечивало повышенную эффективность его реализации.

Идя по пути перестройки своей экономической системы, Нидерланды должны были учитывать такую общую для периода 1980–2000-х годов тенденцию, как исключительно быстрое развитие сферы услуг. В стране этот процесс развивался даже более эффективно, чем в других государствах Западной Европы. Это было связано как с традиционным для нее реноме посредника в коммерческих, транспортных, внутристрановых торговых операциях, так и с новой потребительской психологией населения, что вынуждало переводить часть занятых на производстве в сферу разнообразных услуг. Уже к середине 90-х годов 75% экономически активного населения было занято в этой сфере. К 2005 г. эта цифра равнялась уже 80%. Среди служащих сферы услуг наибольший процент (42,8%) составляли работники коммерческой сферы. Важное место в структуре услуг занимал банковско-финансовый сектор, услуги в обла-

сти компьютерной и мобильной связи. В целом же на сферу услуг в конце первого десятилетия XXI в. приходилось 64% ВВП. Этот показатель для промышленности (включая строительство) равнялся 26%, а для сельского хозяйства и рыболовства — 4%[263]. Таким образом, услуги стали новым перестроечным брендом нидерландской экономики.

В целом вся перестройка экономической специализации Нидерландов формировалась исходя из потребностей мирового рынка. В то же время результативное внедрение новых национальных «производственных ниш» во многом зависело от успешности формирования собственных «маркетинговых ниш» на мировом рынке. А этот процесс в современных условиях глобализации мог быть успешным лишь параллельно с активным экспортом капиталов.

16.3. Финансовая система и ее издержки

Нидерланды исторически являлись одним из лидеров в сфере экспорта прямых капиталовложений. В период формирования системы заграничных опорных пунктов крупнейшие национальные монополии активно включались в процесс внешней инвестиционной экспансии. Тем более что у страны уже был богатый колониальный опыт инвестирования в развивающиеся страны. Во второй половине XX в. круг объектов повышенного внимания нидерландских инвесторов значительно расширился, охватив десятки государств, причем не только в третьем мире. Эра глобализации привела к резкому скачку их финансовой экспансии. Объем аккумулированных капиталовложений за рубеж возрос с 142,2 млрд долларов в 1993 г. до 309 млрд долларов в 2001 г. Отставая по этому показателю экономической активности от Великобритании, Франции и Германии, Нидерланды опережают эти страны в пропорции к национальному ВВП. В 2000 г. страна достигла уровня 84,4% стоимости ВВП, в то время как Великобритания — 47,8%, Франция — 26,5%, Германия — 22,5%[264].

Фактически Нидерланды, опираясь на свои зарубежные активы, создали с течением времени второй крупный производственный комплекс, но уже за пределами своей территории. О масштабах развития этого процесса весьма убедительно свидетельствует уровень капитализации гигантов нидерландской экономики. По этому показателю на начало 2007 г. «Ройял датч Шелл» занимал 10-е место в мире, «Юнилевер» — 54-е место, а «Филипс» — 184-е место. В частности, общая стоимость капитализированного имущества 15 веду-

щих корпораций страны (606,5 млрд долларов) лишь немного уступает немецким (648,7 млрд долларов) и французским (745,2 млрд долларов). Место в первой «европейской пятерке» Нидерланды прочно удерживают уже многие годы. Естественно, следует скорректировать этот показатель с очевидным фактом альянса гигантов экономики страны («Ройял датч Шелл», «Юнилевер», «Реед Эльзевир») с британским капиталом. Чисто механическое изъятие его доли из суммарных показателей понизит собственно нидерландскую часть корпоративного имущества финансово-промышленных групп почти на одну треть (до 465 млрд долларов). Однако такая схема подсчета долей является сугубо формальной. Во всех упомянутых выше альянсах нидерландский капитал выступает не только равноправным партнером, но и в случае с «Шелл» главным. Отметим, что именно нидерландские совладельцы в большинстве случаев руководят зарубежными активами, находящимися в зоне Британского содружества наций.

Столь существенные масштабы капитализирования корпоративной собственности создают благоприятные предпосылки для глобального экспорта капитала. При этом нередко он осуществляется путем поглощения (или слияния) с зарубежными фирмами аналогичного профиля. В этих случаях оплата нового приобретения происходит не с помощью перечисления наличных ресурсов, а путем обмена акциями. Финансовые ресурсы, необходимые для проведения таких обменов, поступают в основном с национального (или зарубежного) фондового рынка, где реализуются ценные бумаги ведущих компаний нидерландской корпоративной элиты. На фондовом рынке мира весьма заметна роль амстердамской фондовой биржи, входящей в международный альянс «Евронекст», объединяющий биржи Парижа, Брюсселя и Амстердама. В начале XXI в. альянс занимал второе место в Европе по общей стоимости капитализированной собственности котирующихся компаний (2 294 млрд долларов). Собственно, на долю амстердамцев приходилась сумма в 760 млрд долларов. Но опять-таки, по критерию сопоставления этого показателя с уровнем национального ВВП Нидерланды занимали второе место после Швейцарии, опережая как среднеевропейский, так и американский уровни.

Хотя, казалось бы, близость европейского рынка и прочные связи в рамках Евросоюза должны были сделать именно Старый Свет главным объектом инвестиционной экспансии нидерландского капитала, однако он не спешит вкладывать средства в еще только формирующийся рынок единой Европы. Свои зарубежные активы Нидерланды предпочитают пока размещать в США. По объему пря-

мых инвестиций в эту страну Нидерланды входят в число лидеров. Если посмотреть на регулярно публикующиеся списки пятисот крупнейших корпораций США, то нидерландских в них, как правило, шесть-семь. Вполне естественно, что лидером среди них является неоднократно упоминавшийся «Шелл», постоянно расширяющий свои позиции в нефтеперерабатывающем секторе. Только за период март 2001 — февраль 2002 г. «Шелл» приобрел ряд компаний США по производству моторного масла, а также купил у «Тексако» ее долю в двух крупных нефтеперерабатывающих компаниях. В результате удельный вес «Шелла» в этом секторе американского рынка возрос до 14%. Не отстает от нефтяного гиганта и его пищевой собрат «Юнилевер». Сенсацией в мире крупных покупок стало приобретение им за 20,3 млрд долларов американской фирмы «Бестфуд». Структуру «Юнилевера» пополнили и американские производители пищевых добавок «Слим фастфуд» и мороженого «Бен энд Джерри Хоуммейд». Наконец, «третий кит» нидерландской экономики, «Филипс», активно осваивает американский рынок медицинского оборудования. Так, в начале 2000 г. он приобрел фирму «Адак Лабораториез» — видного производителя радиологического оборудования (за 426 млн долларов). Ранее «Филипс» стал владельцем медицинского подразделения фирмы «Эйджилент Технолоджис», заплатив за него 1,5 млрд долларов.

Американский рынок с переменным успехом осваивал и банковский капитал Нидерландов. И это неудивительно, ибо ряд нидерландских банков по сумме своих активов занимали видное место в мировом «табели о рангах» (АБН Амро — 13-е место; «Ай-Эн-Джи» (основан в 1991 г.) — 16-е место, «РАБО-банк» — 25-е место). В частности, финансовый и страховой концерн «Ай-Эн-Джи» стал в начале XXI в. членом пятерки крупнейших американских страхователей жизни. Его дочерние фирмы «Релиастар» и «Этна» обслуживают почти 15 млн клиентов в США. Объем вкладов в «Ай-Эн-Джи» увеличился в 2000–2003 гг. до 10,8 млрд долларов[265]. Другой банковский монстр Нидерландов — АБН Амро попытался усилить свое присутствие на американском рынке посредством покупки в апреле 2001 г. филиала другого известного нидерландского банка «Берингс». Последний пошел на эту сделку из-за острой конкуренции с местными инвестиционными банками. Однако время для сделки оказалось неудачным, ибо в экономике США наступил спад, и АБН Амро почел за благо отказаться от деятельности в США, перенеся часть активов в свои филиалы в Латинской Америке и Австралии. Весной 2007 г. АБН Амро вновь оказался в центре внимания финансовой жизни Нидер-

ландов. Руководству банка поступило предложение от британского банка «Барклиз» о слиянии двух монстров этой сфере бизнеса. В случае реализации этой сделки новый субъект банковского мира стал бы по объему капитализации (более 160 млрд долларов) вторым по величине в Европе и пятым в мире. Однако сделка была отложена, ибо у АБН Амро появились предложения со стороны других крупных европейских банков — французских «БНП Париба» и «Сосьете Женераль», испанских — «Сантандер» и «Би-Би-Ви-Эй». Впоследствии вышеупомянутый консорциум иностранных банков купил АБН Амро за 104 млрд долларов[266]. Однако в период банковского кризиса правительство Нидерландов приняло решение объединить АБН Амро с голландским филиалом банка «Фортис», подчинив новообразование государственному контролю. Сумма сделки составила 16,8 млрд евро. Главой объединенного банка был назначен бывший министр финансов Г. Залм. Отметим, что одним из следствий этого процесса стало увольнение почти четверти банковских служащих.

Характерной чертой нидерландской экономики является то, что, осуществляя финансовую экспансию за рубежом, она дает иностранцам возможность использовать преимущества банковской сферы в самих Нидерландах. Долгое время одной из офшорных зон мира были Антильские острова, входящие как самостоятельная провинция в состав Нидерландов. Только после специального решения ЕС о налогообложении «теневых капиталов» в целом ряде стран Нидерланды вынуждены были сделать банковские вклады на Антилах более прозрачными. Впрочем, это не нанесло существенного ущерба банковской сфере Нидерландов. Последняя достаточно умело приспосабливается к колебаниям финансовой конъюнктуры, что привлекает в страну клиентов из-за рубежа. В частности, в 2004 г. для снижения рисков, связанных с выплатой денег по долгосрочной ипотеке, банки Нидерландов стали практиковать краткосрочную ипотеку на 5 лет.

Финансовая активность Нидерландов делает страну одной из наиболее привлекательных в мире бизнеса. Сошлемся в этой связи на мнение авторитетного британского журнала «Экономист Интеллинджене Юнит». По его оценке, Нидерланды вскоре опередят и США и Великобританию по этому показателю: «Результат Нидерландов оказался особенно хорошим из-за существующей там политической среды, либерализации обменов, подхода к иностранным инвесторам и финансового потенциала»[267]. В стране постоянно улучшается конкурентная среда, позитивно влияет единый европейский рынок, происходит прорыв в область передовых технологий. Все это и делает ее привлекательной для инвесторов, дает нидерландскому капиталу

возможность использовать свой потенциал в поисках зарубежных источников извлечения новых прибылей. Нидерландские ТНК постоянно наращивают свою капитализированную собственность, выходя по этому показателю на уровень ведущих мировых держав.

* * *

Вполне естественно, что экономика Нидерландов при всех радужных итогах ее развития не может существовать вне тенденций мирового глобализированного хозяйства. Например, падение динамики мировой торговли провоцирует снижение темпов экспорта и всех основных элементов внутреннего спроса. Не может хозяйство члена ЕС не реагировать на изменение соотношения евро и доллара и повышения цен на нефть. Не окончена полностью и перестройка нидерландской экономики. Не все отрасли промышленности достаточно наукоемки. Сегодня суммарные расходы компаний на НИОКР в Нидерландах не превышают 1% ВВП, тогда как в среднем по развитым странам они находятся на уровне 1,5%[268].

Не обошел стороной Нидерланды и финансовый кризис осени 2008 г. Резко упал индекс амстердамской фондовой биржи, потери нидерландских компаний на ней составила к середине октября 2008 г. 178 млрд евро. Сократился объем инвестиций, снизился экспорт. Для стабилизации национальной банковской системы правительство выделило 200 млрд евро. Часть этой суммы получил нидерландский филиал вышеупомянутого бельгийского банка «Фортис», объединенного с АБН Амро. Убытки «Фортис» составили 9 млрд евро, несмотря на то, что он был полностью национализирован. Срочные меры были предприняты для спасения также упомянутого «Ай-Эн-Джи». Кризис, выразившийся в невозвратах по кредитам и падении цен на недвижимость, нанес компании ущерб в 1,4 млрд евро. Курс ее акций упал более чем на 27%. Правительство, реализуя программу стабилизации, купило у «Ай-Эн-Джи» акций на 10 млрд евро[269].

Совместно с объединениями профсоюзов и работодателей кабинет Балкененде разработал ряд антикризисных мер на рынке труда. С учетом надвигающейся экономической рецессии было решено частично финансировать систему переподготовки персонала тех предприятий, где будет ограничена хозяйственная деятельность. Тем самым, предполагалось снизить число безработных. Среди мер, предпринятых правительством, можно назвать поддержку строительного сектора, где имели место массовые сокращения занятых. Ради сохранения рабочих мест правительство предложило работодателям взять на себя частичную вы-

плату пособий по безработице. Отметим, что ее уровень в начале 2009 г. был одним из самых низких среди стран ЕС — 4,1%. Определенным образом от потери работы была защищена молодежь, доля которой среди безработных не превышала 5%. Сравним этот показатель с Францией (20%) и со средней цифрой по ЕС — 17%. Достаточно успешные в сравнении с рядом соседних государств меры по преодолению финансового кризиса были связаны с именем видного нидерландского политика, вице-премьера и министра финансов В. Боса — лидера Партии труда Нидерландов. Именно по его инициативе Центробанк Нидерландов выделил специальный кредит для «Фортис», а правительство приняло решение о стопроцентной гарантии государством вкладов, не превышающих сумму 100 тыс. евро. Бос, по существу, спас и вклады нидерландцев в потерпевших крах банках Исландии. Наконец, правительство Нидерландов приняло пакет мер по стимулированию экономики на сумму, равную 1% ВНП (примерно 6 млрд евро). При этом власти отдавали себе отчет в том, что подобные меры приведут к росту дефицита бюджета страны. Антикризисный план предполагал и такие непопулярные шаги, как увеличение налогообложения и повышение пенсионного возраста нидерландцев с 65 до 67 лет.

Отметим, что не все антикиризисные меры нидерландского правительства были положительно восприняты и за пределами этого государства. Так, в апреле 2009 г. Еврокомиссия решила начать расследование проведенной в октябре 2008 г. национализации нидерландской части банка «Фортис». Согласно мнению, высказанному еврокомиссаром по вопросам конкуренции Н. Крус, выдвинутой в свое время на этот пост из Нидерландов, «у Еврокомиссии есть причины полагать, что при операции по разделению активов банка «Фортис» предпринимались меры, идущие вразрез с правилами ЕС по оказанию помощи банкам в условиях кризиса»[270].

Тем не менее эти и некоторые другие проблемы, вызванные кризисом нидерландской экономики, требуют совместных усилий государства и национального бизнеса. Последний как сплоченное образование старается влиять на государственную политику, добиваясь, в частности, принятия на правительственном уровне решений, ведущих к долгосрочному снижению производственных издержек. В этом же заинтересовано и само государство, которому рост деловой активности помогает в достижении многих ближайших и перспективных целей экономической политики. Главные среди них: хорошие темпы роста экономики, высокий уровень занятости, профицит бюджета, положительное сальдо торгового и платежного баланса. Впрочем полная реализация этих планов в период начавшегося спада экономической жизни представляется

весьма проблематичной. И тем не менее толерантность и достижение консенсуса — черты национального характера, которые всегда положительно влияют на взаимодействие различных групп нидерландского общества, кровно заинтересованного в скорейшем преодолении трудностей и новом подъеме экономики страны.

Глава 17. Нидерланды в современных международных отношениях

Исторический опыт существования Нидерландов как одной из стран, политически, экономически и идеологически связанной с соседними крупными европейскими державами, определил в период после Второй мировой войны ее ориентацию на союзнические отношения и организационную совместимость внутри западноевропейского сообщества. В условиях почти постоянного конфликта на грани войны между двумя сверхдержавами страна не имела иной возможности для национально-государственного самовыражения, кроме тесного сотрудничества в рамках атлантического партнерства. Партнерство это естественным образом охватывало и сферу экономики, являясь взаимовыгодным для всех его участников. В то же время Нидерланды, на протяжении длительного периода стремившиеся к глобальным формам сотрудничества, полагались и на действенность такой организации, как ООН, считая организацию важным элементом поддержания мира.

17.1. Доктрина национальной безопасности

Вторая мировая война развеяла бытовавшие в нидерландском обществе нейтралистские иллюзии — возможность избежать участия, прямым или косвенным образом, в военном противоборстве соседних государств. Начало «холодной войны» также убеждало нидерландских политиков в необходимости соучастия в оборонительных союзах Запада. Определенным образом к шагам в этом направлении Нидерланды подталкивала война в Индонезии, совпавшая по времени с начальным этапом формирования НАТО и ЗЕС. Организационное оформление в этот период Бенилюкса делало прозападный вектор ни-

дерландской политики еще более мотивированным. Помощь по «плану Маршалла», а также определенная роль США в освобождении Западной Европы от фашизма формировали другой — проамериканский — вектор политики Нидерландов. Тем не менее, если главенство США в совместных с Европой военных структурах было вынужденной необходимостью, то укрепление контактов с ближайшими соседями в военно-политической и экономических сферах являлось насущной потребностью. И не случайно в 1948 г. с интервалом всего в несколько месяцев Нидерланды подписали: в марте — «Договор пяти» (Бенилюкс + Великобритания и Франция) о Западноевропейском союзе (ЗЕС); в мае — соглашение о «плане Маршалла». В конце того же года возобновились военные действия против Индонезии. Таким образом, к апрелю 1949 г., когда Нидерланды наряду с другими 11 странами Европы и Северной Америки подписали в Вашингтоне договор о создании Североатлантического союза, они уже были фактически интегрированы в систему военно-политического сотрудничества. Надежда на то, что НАТО станет силовым инструментом поддержания мира, связывалась в Нидерландах с уставными положениями новой организации, соответствовавшими Уставу ООН. Обнадеживали и перспективы интеграции в НАТО Германии, перевод ее будущих вооруженных сил под многосторонний контроль. Для Нидерландов, ставших в период двух мировых войн объектом военных устремлений немцев, это обстоятельство имело особое значение.

Руководство НАТО также не считало Нидерланды малозначимым фактором своей военно-политической линии. Эта организация была заинтересована не только в использовании для своих целей территории королевства, но и в укреплении собственного военного потенциала за счет высококачественных производственных мощностей страны. Не второстепенное значение имела и роль Нидерландов как европейского транспортного узла. С самого начала функционирования НАТО порт Роттердам стал крупнейшим перевалочным пунктом блока, основной артерией снабжения войск США в Европе. Американцы сыграли важную роль в формировании военной промышленности страны. Вообще, США увидели в Нидерландах чрезвычайно важное звено в процессе реализации натовской доктрины «сдерживания». В 1957 г. Нидерланды стали первой западноевропейской страной, давшей согласие разместить на своей территории американское ракетно-ядерное оружие. Почти тридцать лет спустя политические лидеры страны хотя и со скрипом, но согласились с выполнением «двойного решения» НАТО, по которому в Нидерландах размещалось 48 ракет средней дальности.

Со временем в тихом нидерландском городке Брюнсюм обосновались важные структуры НАТО — штаб Главного командования вооруженных сил в Европе и Управление по руководству программами авиационных систем раннего обнаружения и управления. Нидерландцы заняли ответственные посты в военных инстанциях блока. В 90-е годы XX в. директором международного военного штаба был генерал-лейтенант Г. Фольмер. Другой высокопоставленный военный — вице-адмирал Х. ван Форест — был помощником генерального секретаря по вопросам инфраструктуры. Генерал-майор Й. Врис занимал должность помощника директора Отдела материально-технического обеспечения[271]. Еще более весомым было присутствие Нидерландов в политических структурах блока. С 1952 по 2009 г. три представителя этой страны занимали пост Генерального секретаря НАТО: Д. Стиккер (1961–1964), Й. Лунс (1971–1984) и Я. де Хооп Схеффер (2004–2009). Среди других стран — членов НАТО лишь Великобритания была трижды представлена в этой должности. Отметим, что все три нидерландца были известными в своей стране и Европе дипломатами, представляли консервативное крыло партийного спектра (католическую Народную партию и ХДП).

Что касается участия армии Нидерландов в системе натовских вооруженных сил, то оно в целом было пропорционально удельному весу страны (по численности населения) среди всех государств военного союза. В начале 2007 г. Нидерланды держали под ружьем около 50 тыс. человек и тратили на нужды обороны 1,6% ВВП (около 6,5 млрд евро). Сухопутные войска страны сведены в общие с Германией корпуса. Также объединены и ВВС обоих стран, а ВМС Нидерландов интегрированы в единые с бельгийскими военными моряками структуры. Военная промышленность Нидерландов достаточно заметна на мировом рынке оружия; ее доля составляет 4,3% всех производимых в мире вооружений[272].

На рубеже 80–90-х годов Нидерланды одними из первых среди других членов НАТО выступили за изменение стратегических направлений в деятельности этого блока. Представление об этом дает, в частности, статья тогдашнего министра иностранных дел Нидерландов Х. ван ден Брука, опубликованная в январе 1991 г. в журнале «Международная жизнь». Ставя вопрос о создании нового порядка в Европе, более позитивного, чем тот, что был в «эру разделения на противостоящие полюса», нидерландский дипломат призвал сосредоточить на этом направлении усилия всех стран Европы, в том числе и Советского Союза, а также США, «которые имеют длительные связи с нашим континентом»[273]. Сделать это, по словам Брука, можно, максимально используя

механизмы, уже действующие в СБСЕ. Что касается НАТО, то министр иностранных дел Нидерландов считал возможным сохранение его оборонительных функций, «хотя и на более низком уровне численности вооруженных сил и с учетом изменившейся обстановки»[274]. Признавая, что НАТО гарантирует Нидерландам безопасность «в большей степени, нежели это может сделать СБСЕ», и что без присутствия американцев в Европе сложно сохранить стабильность на континенте, он все же выделил именно СБСЕ как важный фактор военной разрядки в Европе. По его словам, СБСЕ может реализовать комплекс мер доверия и безопасности на континенте. Брук сослался в этой связи на инициативу Нидерландов о своевременном получении информации «относительно крупных военных акций, вызывающих обеспокоенность». Для этого, он полагал, необходимо создать Центр по предотвращению конфликтов, не только фиксирующий зачатки напряженных ситуаций, но и принимающий меры для их локализации.

Пожелания, высказанные в статье министра иностранных дел Нидерландов, остались нереализованными вследствие важнейшей объективной причины — распада в декабре 1991 г. Советского Союза. Тем не менее некоторые высказанные Бруком идеи смогли обрести собственную динамику в 90-е годы, причем при определенном участии правительства Нидерландов. Так, страна в декабре 1994 г. стала одним из депозитариев Договора об ОБСЕ, как теперь стало называться существовавшее с 1975 г. СБСЕ. Творчески подойдя к функциям этой организации, Нидерланды полагали необходимым обновить данный договор с учетом событий на территории бывшей Югославии. Они полагали, что адаптированный договор должен стать «краеугольным камнем будущей системы безопасности»[275].

Между тем югославская трагедия, которую усугубили действия натовских миротворцев в Боснии, вскрыла необходимость широкой кооперации усилий всех европейцев как из стран НАТО, так и из других государств для эффективного предотвращения и боевых действий враждующих сторон и этнических чисток. Бойня в Сребренице, когда нидерландские «голубые каски» ничего не сделали для обуздания убийц тысяч боснийских мусульман, стала наглядной иллюстрацией важности новых решений по координации действий всех заинтересованных сторон. Весьма спорным, с точки зрения международного права, выглядело участие ВВС Нидерландов в бомбардировке Сербии весной 1999 г. Отметим, что в дальнейшем, хотя Нидерланды не отказывались от совместных, в рамках НАТО, акциях миротворческого характера, однако действовали более осторожно. Само участие Нидерландов в операциях НАТО было обусловлено наличием определенного

общественного консенсуса в нидерландском обществе, результатом соотношения интересов различных политических и социальных групп, а не только спецификой бытия малой страны в военном союзе. Хотя Нидерланды и зависели от более сильных в военном отношении членов НАТО, тем не менее поведение страны не могло быть лишь результатом внешнего воздействия. В результате нидерландские подразделения не имели прямого отношения к военным операциям, а, скорее, выполняли чисто гуманитарную миссию либо полицейские функции.

Именно в таком ключе предпочитают действовать Нидерланды в объявленной в США после 11 сентября 2001 г. «войне против терроризма». Хотя парламент страны и санкционировал участие национальных вооруженных сил в обеспечении мира в Афганистане, однако категорически запретил вступать в боевые действия с отрядами талибов. Контингент Нидерландов в Афганистане составил 1600 чел. Нидерландским солдатам вменялось в обязанность участие в восстановительных работах, а также в пресечении производства наркотиков. В 2006 г. правительство определило крайний срок вывода нидерландского континента из Афганистана — 1 августа 2008 г. Их место, по мнению Гааги, должна занять какая-либо страна из партнеров по НАТО. Однако в ноябре 2007 г. правительство продлило срок пребывания контингента до августа 2010 г., правда сократив его численность до 1450 чел. Были утверждены и бюджетные расходы на пребывание солдат — около 2 млрд евро. В целом Нидерланды склоняются к идее передачи сил миротворцев от командования НАТО к структурам ООН. В определенной степени на позицию Нидерландов по афганской проблеме повлияло и участие военного контингента страны в составе натовского корпуса в иракской авантюре США. Хотя правительство Я.-П. Балкененде поддержало американское вторжение в Ирак, однако ограничило срок своего участия в событиях в этой стране апрелем 2005 г.* Сферой помощи со стороны Нидерландов стала подготовка офицерами нидерландской армии среднего и высшего командного составов иракских сил безопасности. Всего же в Ираке с 2005 г. находится лишь несколько десятков инструкторов и военных жандармов. Отметим, что особая позиция Нидерландов была сквозь зубы осуждена официальными представителями США и Великобритании.

---

* Решение об участии воинского контингента Нидерландов в составе войсковой группировки в Ираке не было сходным с действиями таких стран, как Великобритания, Испания, Италия, однозначно поддержавших планы США. Я. де Хооп Схеффер, занимавший в марте 2003 г. пост министра иностранных дел, уклонился от официальной поддержки действий США. Лишь в июне 2003 г. с учетом складывавшейся ситуации Нидерланды объявили о готовности посылки около 1 тыс. военнослужащих в Ирак.

Возвращаясь к теме новых функций НАТО в Европе, отметим несколько важных моментов несовпадения позиции Нидерландов с мнением некоторых других членов этого блока. Во-первых, выдвигается концепция «нового НАТО». В 90-е годы Нидерланды, всецело поддерживая процесс продвижения НАТО на Восток, считали важным синхронизировать процесс приема в организацию новых членов с их членством и в Евросоюзе, полагая, что неодновременность действий в этом направлении может создать сложности экономического и политического характера. Во-вторых, нидерландцы считали, что «новое НАТО» должно стать составной частью системы европейской безопасности в тесном взаимодействии с Западноевропейским союзом. Отметим в этой связи две встречи Генерального секретаря ЗЕС нидерландца В. ван Экелена с тогдашним генсеком НАТО М. Вернером (февраль 1991 г, январь 1993 г.). Не случайным было и то, что тема сотрудничества обеих организаций была зафиксирована в Амстердамском договоре 1997 г.

В начале XXI в. в нидерландской концепции «нового НАТО» все более прослеживается как тема укрепления «европейского ядра» организации, так и тема налаживания системы постоянных консультаций с США. Иракская авантюра Вашингтона еще более подвигла малые страны Европы, и в их числе Нидерланды, к отказу от безусловного следования тому, что разрабатывается по другую сторону Атлантики. По мнению Нидерландов, совместным действиям под эгидой НАТО должны предшествовать детально проработанные общие решения всех членов этой организации. Нидерланды призывают союзников по блоку тщательно взвешивать все «за» и «против», решая, в частности, вопрос о включении в НАТО некоторых стран из бывшего «социалистического лагеря» и особенно из бывшего СССР.

Весьма актуальной в нидерландской концепции безопасности является тема синхронизации действий НАТО с соответствующими решениями в рамках ООН. Хотя, как уже говорилось, правительство Балкененде и поддержало акцию США в Ираке, приняв ограниченное участие в интервенционном контингенте НАТО, однако Нидерланды видели правовую слабость этой операции в отсутствии соответствующей резолюции Совета Безопасности ООН. Более того, Нидерланды полагают, что впредь именно ООН должна проявлять инициативу, например, в борьбе с международным терроризмом и в деле миротворчества. Кроме того, ответственные политики страны считают важным создание системы консультаций между североамериканскими и европейскими членами НАТО, привлекая к ним и другие страны ЕС — неучастники военно-политического блока. В этой связи обращает на себя

внимание инициатива МИДа Нидерландов на саммите НАТО в Вильнюсе (апрель 2005 г.) о создании «авангардных коалиций государств», формируемых на временной основе для решения тех или иных задач по активному миротворчеству, посткризисному урегулированию в различных регионах мира. По мнению Гааги, при НАТО должен быть создан институт постоянных консультаций между США и странами — членами ЕС, дабы для европейцев решения, принимаемые по другую сторону Атлантики, не были неожиданными.

В нидерландскую доктрину национальной безопасности органическим образом встраивается и необходимость реформирования ООН. Организационный и структурный кризисы этого высшего международного форума, наглядно проявлявшиеся как в наиболее острых фазах югославской трагедии, так и особенно в связи с авантюрой США в Ираке, требуют существенного улучшения работы ООН. Реформирование должно касаться, по мнению Гааги, таких направлений, как превентивное и постконфликтное миротворчество, борьба с международным терроризмом и организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков, контроль за вооружениями. Структурно, реформирование ООН должно коснуться, в первую очередь, Совета Безопасности, состав которого, полагают нидерландцы, не в полной мере отражает расклад сил в современном мире. В Гааге считают, что в СБ недостаточно представлены ключевые державы таких регионов, как Латинская Америка, Юго-Восточная Азия, Африка. С другой стороны, Нидерланды полагают нужным оценивать и вклад малых стран, в том числе и свой собственный, в финансовое обеспечение ООН. За последними могло бы быть зарезервировано место непостоянного члена СБ. Кроме того, постоянное членство в СБ следует закрепить в порядке ротации за ведущими государствами ЕС. Первым среди кандидатов называется Германия. В то же время Нидерланды против того, чтобы новые члены СБ ООН располагали бы правом вето.

Важным элементом деятельности ООН в XXI в. Нидерланды считают реализацию программы помощи развивающимся странам. Полемизируя с некоторыми крупными донорами ООН, в том числе и США, Гаага предлагает составить график наращивания помощи государствам третьего мира до 2015 г., по этапам — 0,5% ВВП к 2009 г. и 0,7% к 2015 г. Сами Нидерланды являются одними из лидеров этой программы, выделяя уже длительное время на нужды развития 0,8% ВВП. Определенные претензии в этом вопросе Нидерланды имеют и к ЕС, который в своем расширенном составе не выполняет даже части обязательств в данной области. Гаага настаивает, чтобы члены ЕС-15 к 2010 г. вышли бы на уровень 0,51%, а двенадцать новичков ЕС — на показатель

0,17%. В перспективе средний показатель ЕС должен составить в ближайшие 15–20 лет 0,56% ВВП. Кроме того, Нидерланды поддержали идею бывшего генсека ООН К. Аннана о списании долгов с наименее развитых государств при условии проведения ими сбалансированной финансовой политики.

Как следует из заявлений официальных деятелей Нидерландов, эта страна разделяет выраженную в ряде документов ООН концепцию базовых критериев легитимности применения силы в проблемных районах земного шара. Они солидарны с позицией, согласно которой международное сообщество должно брать на себя защиту граждан в государствах, правительства которых не могут или не хотят обеспечивать таковую. Нидерланды так же, как и большинство промышленно развитых государств, считают, что национальный суверенитет не должен быть препятствием для борьбы с геноцидом, преступлениями против человечности, предотвращения массовых людских страданий. Гаага поддержала предложение об учреждении Комиссии ООН по миростройству, которая, получив соответствующий мандат, должна содействовать установлению мира в странах в постконфликтный период. Нидерланды совместно с рядом других государств выступают за разработку комплексной стратегии борьбы с терроризмом, полагая, что, помимо усиления мониторинга в рамках антитеррористического Исполнительного директората ООН, должен быть изучен вопрос о возможности оказания дополнительного давления на страны — члены ООН, не выполняющие обязательств в этой области. В то же время Нидерланды считают, что участие ООН в локализации конфликтных ситуаций в странах третьего мира не должно нарушать основополагающих прав человека. Гаага приветствовала создание в структуре Объединенных наций Совета по правам человека и с мая 2006 г. стала его членом от западноевропейского региона.

Проблема прав человека рассматривается Нидерландами в качестве основной и в деятельности другой, созданной при их непосредственном участии, организации — Совете Европы (СЕ). Наиболее существенной проблемой СЕ Нидерланды считают параллелизм в его работе с деятельностью таких европейских институтов, как ОБСЕ и Евросоюз. В этой связи нидерландцы выступают за возвращение к идеям установления единых стандартов в области прав человека, закрепления универсальных принципов плюралистической демократии и верховенства закона, объединению комплекса позиций по правам человека с социальными и экономическими правами, а также правами нацменьшинств. Важную роль в деятельности СЕ Гаага отводит его Парламентской Ассамблее (ПАСЕ). В 2005 г. ее председателем был из-

бран нидерландец Р. ван дер Линден, ранее возглавлявший делегацию этой страны в Ассамблее, а с 1999 г. являлся председателем крупнейшей в ПАСЕ парламентской группы Европейской народной партии, в состав которой входит и ХДП. Одной из первых инициатив нового председателя стало предложение о более тесном сотрудничестве с ЕС при более строгой дифференциации функций обеих организаций. Одной из важных инициатив Р. ван дер Линдена стало предложение о создании «Кодекса надлежащей практики политических партий». Он должен опираться на систему выборов, а сами партии Европы должны укреплять транснациональные связи. Он также считал необходимым повышение профессионального уровня политиков, развитие разнообразных инновационных идей[276].

Как уже говорилось, Нидерланды на рубеже 80–90-х годов XX в. обращали особое внимание на миротворческую ролль в Европе СБСЕ. После преобразования этой организации в ОБСЕ страна стала одним из депозитариев Договора об этой европейской структуре (1990) и его адаптированного варианта 1999 г. В последующие годы вклад страны в функционирование ОБСЕ выразился в разработке совместно с Германией документа «пересматривая ОБСЕ: пища для размышлений и некоторые шансы прогресса»; в инициативах Нидерландов по укреплению Секретариата Организации; в формировании концепции сил быстрого развертывания; в выработке Документа по легким видам вооружения. Кроме этого Нидерланды являются одним из крупнейших доноров единого бюджета ОБСЕ, финансируя также часть деятельности Бюро демократии и прав человека (БДИПЧ), Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. Заседания управления этого комиссариата проходят в Гааге. С конца 90-х годов МИД Нидерландов соучаствует в материальной поддержке Информационной сети Договора об обычных вооруженных силах (ДОВСЕ). В 2003 г. Нидерланды ротационно председательствовали в ОБСЕ. Одним из результатов этой процедуры стало включение, по инициативе страны-председателя в повсестку длня заседаний ОБСЕ проблемы торговли людьми. Эта важная тема была по инициативе Нидерландов включена в том же 2003 г. в повестку дня Совета Европы.

Совершенно очевидно, что в нидерландской концепции национальной безопасности европейское направление всегда было заглавным. При этом Гаага считала важным для себя четко определять приоритеты не только в военно-оборонительной сфере в рамках НАТО и ЗЕС, не только в плане международного сотрудничества в структурах ООН, но и в рядах Европейского союза, который во многом создавался при непосредственном участии Нидерландов.

17.2. Вклад в процесс евроинтеграции

Если вступление Нидерландов в НАТО было мотивировано, прежде всего, неудачей заявленного страной в начале Второй мировой войны нейтралитета и реальностью нового столкновения теперь уже идеологически полюсных блоков под эгидой соответственно США и СССР, то экономические объединения в рамках западноевропейских конструкций всегда представлялись королевству естественным путем к национальному благосостоянию. Бенилюкс, хотя был географически и политически обусловлен традиционными хозяйственными связями «тройки», тем не менее не мог полностью удовлетворить экономические потребности страны, лишившейся своей главной колониальной житницы — Индонезии. Участие в ЕОУС давало серьезные шансы для тяжелой промышленности Нидерландов. Однако ее историческая роль одной из главных торговых держав требовала реализации разнообразного спектра экспортно-импортных потребностей в рамках, определенных стабильными договорными отношениями с более широким кругом партнеров. Все это создало в стране своего рода национальный консенсус в отношении Европейского экономического сообщества, сделало нидерландских политиков одними из главных европейских застрельщиков интеграционного объединения.

Положительные для экономики Нидерландов результаты вступления в Общий рынок не заставили себя долго ждать. Так, если в 1953 г. на долю импорта из стран — будущих участников ЕЭС приходилось 37% всего импорта, то в 1969 г. эта доля возросла до 54%. Соответственно, доля экспорта в эти страны также увеличилась с 36% (1953) до 55% (1969). Резко возрос товарообмен с выходившей в экономические лидеры Европы ФРГ. В 1969 г. на долю этой страны приходилось 49,5% вывоза нидерландских товаров и 47% ввоза товаров среди всех остальных членов ЕЭС[277]. Показательно и то, что евроинтеграция способствовала взаимодействию монопольных групп обеих стран, а в целом Нидерланды достаточно удачно присоединились к общей конъюнктурной политике ФРГ, получая свои дивиденды от немецкого «экономического чуда». В то же время заинтересованность нидерландской экономики в более широком составе ЕЭС сделала страну своего рода лоббистом присоединения к Сообществу членов ЕАСТ, прежде всего Великобритании, с монополиями которой у нидерландских ТНК также были уже достаточно крепкие связи. Естественно, не забывали Нидерланды и двух своих собратьев по Бенилюксу, в котором с конца 50-х годов они заняли ведущие экономические пози-

ции. Во многом это объясняло преобразование Бенилюкса в 1958 г. в чисто экономическое объединение, обладавшее в ЕЭС при подписании Римского договора определенной автономией.

Вся дальнейшая эволюция ЕЭС к ЕС проходила при непосредственном и интенсивном участии Нидерландов. Ее лидеры активно защищали концепцию развития Союза от чисто экономического к экономико-политическому объединению, а на рубеже 80–90-х годов поддерживали идею придания новой форме интеграции определенных черт суверенного оборонительного сообщества. Не явилось случайным и то, что два основополагающих договора, определившие новые функции и новый формат Союза, — Маастрихтский (1992) и Амстердамский (1997) были подписаны на нидерландской территории. Политические лидеры Нидерландов сыграли здесь отнюдь не второстепенную роль просто гостеприимных хозяев форума европолитиков. Именно во время председательства Нидерландов в ЕЭС в 1991 г. премьер-министр страны Р. Любберс и министр иностранных дел Х. ван ден Брук вынесли на рассмотрение лидеров Сообщества проект общеевропейского договора. Хотя многие его положения были подвергнуты критике лидерами ведущих европейских государств, тем не менее отдельные сюжеты нидерландской инициативы все же обрели свою плоть на саммите Европейского Совета в Маастрихте (декабрь 1991 г.) и в окончательном варианте Договора о Европейском союзе, подписанном там же в феврале 1992 г.

Суть мотивированных позиций Нидерландов в процессе создания Маастрихтского договора можно оценить при анализе воззрений по данному вопросу одного из главных «евроинтеграторов» рубежа 80–90-х годов уже упоминавшегося Х. ван ден Брука. Тогдашний министр иностранных дел Нидерландов видел три основных побудительных обстоятельства для коренной реформы ЕЭС. В уже упоминавшейся статье в «Международной жизни» они расставлены следующим образом. События 1989 г., означавшие начало перехода Восточной Европы к демократии и рыночной экономике, ставят перед Сообществом задачу поддержки этого процесса. Дополнительный импульс ЕЭС придает объединение Германии, что во многом меняет формат Сообщества: «Все страны ЕЭС должны будут согласиться с необходимостью передачи в дальнейшем национальных государственных полномочий в ведение наднациональных институтов Сообщества, необходимых для его укрепления». Наконец, «крупный проект по завершению создания внутреннего рынка ЕС явился ответом на экономический и технологический вызов, предложенный Японией и Соединенными Штатами»[278].

В своей статье министр иностранных дел Нидерландов затронул и долгое время дискутировавшийся в кругах ЕЭС вопрос о внешнеполитических функциях оформлявшегося Евросоюза. Он полагал, что концепция Европейского политического сотрудничества (ЕПС) должна в будущих договорах о ЕС тесным образом быть увязана с внешнеэкономической общей политикой стран-участниц. Здесь Х. ван ден Брук выражал не только мнение своей страны, но и Бенилюкса в целом. Ратуя за согласованность действий ЕС во всех направлениях, он также высказался за усиление роли в новом Союзе законодательного органа — Европарламента и главной исполнительной инстанции — Еврокомиссии. Именно эти наднациональные институты ЕС сделают организацию более демократичной. В существовавших в предмаастрихтский период структурах ЕЭС Х. ван ден Брук видел немало недостатков. «Межправительственные решения не дают возможности осуществлять парламентский контроль как на национальном уровне, так и на уровне Сообщества. Более того, я полагаю, что интересы малых стран — членов ЕС могут быть лучше защищены в хорошо отрегулированной наднациональной сфере с Комиссией ЕС в качестве сильного элемента беспристрастности, чем при договоренностях между полностью независимыми государствами, результат которых весьма неопределенный»[279].

Концептуальный подход Нидерландов к коренной реформе институтов евроинтеграции и его новому формату сделал страну одним из лидеров в процессе перестройки ЕЭС в направлении Евросоюза. Неудивительно в этой связи и то, что подписание второго, ключевого, соглашения в этом контексте — Амстердамского договора пришлось на время председательства в ЕС Нидерландов, чей премьер-министр В. Кок поставил свою подпись под данным документом. В нем нашли отражение многие из идей, высказывавшихся этой страной еще в процессе подготовки Маастрихтского договора. Речь шла не только об экономических и политических функциях Союза, но и о его расширении за счет продвижения на Восток Европы.

Не представляется случайным совпадением то, что Маастрихтский договор подписал лидер ХДП Р. Любберс, а Амстердамский — лидер ПТ В. Кок. На протяжении всего периода развития интеграции в Западной Европе эта тема была наименее спорной среди других вопросов нидерландской политики. В то же время в среде самих клерикально ориентированных партий существовали некоторые особые подходы к объединенной Европе. Если Католическая народная партия была активной сторонницей объединенной Европы, видя в этом сообществе более тесные связи с католическими культурами других

стран (Италии, Франции), то протестантская АРП опасалась чрезмерной «католизации», считая, что этот процесс может в общеевропейском масштабе привести к утрате традиционных протестантских ценностей в Нидерландах. Еще более критично этот процесс воспринимала другая протестантская партия — ХИС. Тем не менее все три сооснователя (в 1980 г.) Христианско-демократического призыва считали главным аргументом в пользу ЕЭС соображение экономической выгоды для хозяйственных интересов страны и поддерживающих конфессиональных политиков состоятельных слоев населения.

Со своей стороны, Партия труда всегда последовательно выступала за евроинтеграцию, видя в ней не только общенациональное благо, но и большие социальные и экономические возможности для основной массы своих членов и сторонников — наемных работников. Именно из рядов социал-демократических политиков в 60-е годы — начале 70-х годов вышел наиболее выдающийся представитель Нидерландов в тогдашнем ЕЭС. Речь идет о С. Мансхолте, ставшем автором плана его имени (1968), предусматривавшем проведение активной аграрной политики, а также социальных мероприятий, призванных помочь фермерам, решившим оставить сферу сельского хозяйства и заняться другими видами деятельности. Появление Мансхолта на поприще аграрной политики ЕЭС не было случайным, ибо он с 1946 по 1958 г. был министром сельского хозяйства и рыболовства Нидерландов в правительствах лидера ПТ В. Дреса. В этом качестве он участвовал в переговорах об учреждении экономического союза Бенилюкс и в создании Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В 1958 г. Мансхолт стал первым вице-председателем Комиссии ЕЭС, а в 1972 г. в течение года был ее председателем[280].

Следующим крупным чиновником от Нидерландов, теперь уже в структурах Евросоюза, стал известный финансист В. Дуйзенберг, длительное время возглавлявший Национальный банк Нидерландов. Именно ему руководство ЕС поручило разработку и реализацию концепции евро как единой валюты в рамках Экономического и валютного союза (ЭВС). В 1997 г. Дуйзенберг был назначен президентом Европейского валютного института, а после образования согласно решению глав правительств стран ЕС Европейского центрального банка (ЕЦБ) — президентом этого финансового органа Союза. Одну из своих главных задач на этом посту Дуйзенберг видел в контроле над основными финансовыми и экономическими параметрами деятельности государств — членов ЕС. Дуйзенберг поддерживал постоянные контакты как с Еврокомиссией, так и с Европарламентом, регулярно отчитываясь перед последним о ситуации в хозяйственной динамике

ЕС. Главной его заслугой было введение евро в оборот большинства стран Союза. Являясь представителем страны-донора бюджетных расходов ЕС, выполнявшей основные предписания Пакта стабильности и роста, принятого в 1997 г., он резко критиковал ряд государств, которые в 2002 г. выпадали из параметров, определенных этим соглашением, прежде всего Германию, Францию и Италию. Дуйзенберг упрекал руководство этих стран в росте бюджетного дефицита, нарушении финансовой дисциплины, несбалансированности роста цен и заработков. Своей принципиальной и квалифицированной политикой Дуйзенберг заслужил уважение со стороны руководства Евросоюза.

Другим крупным европейским чиновником от Нидерландов, представлявшим ее в Еврокомиссии с 1999 по 2004 г., был Ф. Болкестайн, занимавший в этой структуре пост еврокомиссара по проблемам внутреннего рынка и налогообложения. Однако в отличие от Дуйзенберга его деятельность на этом посту не принесла ему лавров. В 2004 г. Болкестайн предложил Еврокомиссии свой вариант либерализации рынка услуг, получивший название «директивы Болкестайна». Суть ее заключалась в отмене для рабочей силы и предпринимателей из новых стран — членов ЕС, прежде всего восточно-европейских, социальных норм, принятых в Западной Европе. В результате реализации «директивы Болкестайна» в Западной Европе образовались бы зоны «социального демпинга», что было бы выгодно для части предпринимателей, получивших дешевые рабочие руки, и отрицательно сказалось бы на рынке труда коренных жителей западной части континента. В результате острых дебатов как в самой Еврокомиссии, так и в Европарламенте, «директива Болкестайна» была в ее первоначальном виде отвергнута. Принятый ЕП документ позволял странам Евросоюза самим решать вопрос о социальных гарантиях и заработках наемных работников из новых членов ЕС без увязки с какими-то фиксированными обязательствами. Под давлением острой критики в странах — членах ЕС и в инстанциях Евросоюза Ф. Болкестайн в 2004 г. добровольно ушел в отставку со своего поста.

Новации Болкестайна отражали точку зрения неолибералов в ЕС и Нидерландах. Сам автор директивы был в течение долгих лет одним из лидеров НПСД и завоевал себе известность не только антисоциальными новациями, но и весьма близким к «фортейнизму» отношением к иммигрантам. Из другого, социал-демократического, лагеря пришел в Еврокомиссию после своей отставки с поста главы правительства В. Кок. В марте 2004 г. Европейский союз попросил его возглавить группу экспертов с целью анализа Лиссабонской стратегии, принятой ЕС в 2000 г. Уже в ноябре 2004 г. бывший премьер-министр

ознакомил глав 25 стран — членов ЕС, собравшихся на очередной саммит, с основными аналитическими выкладками и некоторыми предложениями, вытекавшими из анализа ситуации, связанной с экономическими планами, принятыми в Лиссабоне.

В документе, носящем название «Перед лицом вызова», констатировались значительно более низкое, чем это планировалось в Лиссабоне, экономическое развитие ЕС, структурные слабости этой организации, бюджетные проблемы многих членов Евросоюза. Отмечались и положительные тенденции, относящиеся к росту числа рабочих мест, реформированию рынка труда в целом. Объективной сложностью в деле реализации Лиссабонской программы стало расширение Евросоюза за счет стран, развитие которых тормозит общие показатели экономической активности Евросоюза. В результате выполнить все цели, намеченные в Лиссабоне, к 2010 г. не представляется возможным. И тем не менее, по убеждению Кока, эта дата сохраняет свое мобилизующее значение, ибо Лиссабонская стратегия представляет собой процесс, не укладывающийся в заранее обозначенные временные рамки. Задачи высокой продуктивности экономики, высокой добавленной стоимости, высокого уровня занятости, защиты экологии имеют долгосрочную перспективу. В. Кок делал вывод, согласно которому «Европе необходим большой экономический рост и большее число рабочих мест»[281].

Вывод, опиравшийся на ставшие классическими позиции социал-демократического «третьего пути», был дополнен целым рядом конкретных предложений. Суть их в том, что каждая страна должна искать собственные способы реализации Лиссабонской стратегии, однако, руководствуясь при этом общими принципами экономического роста, развития, занятости и внедрения широких социальных программ, В. Кок определил в рамках своего плана пять основных направлений, основополагающих для правительств всех стран Евросоюза. Первое направление — внедрение экономических моделей, основанных на новейших исследованиях и реализуемых «обществом знаний». Второе — завершение формирования единого рынка и поощрение конкуренции с разработкой соответствующего законодательства. Третье — улучшение климата для предпринимательской деятельности. Четвертое — создание благоприятного для работающих по найму трудового рынка с гибкими формами приспособления к экономической ситуации. Наконец, пятое направление — переход на экономическую модель, соответствующую устойчивому экологическому развитию. Кроме этих пяти направлений «доклад Кока» содержал восемь практических рекомендаций, относившихся к реализации намеченного.

Предлагалось сосредоточиться на вопросах экономического роста и занятости, придерживаться партнерских принципов во взаимоотношениях предпринимателей, профсоюзов, государства и отдельных граждан, согласования планов реформирования с национальными парламентами, корректировку этих планов с принципами экономической политики и политики занятости, уже принятых в ЕС. Доклад также предлагал учредить при Европейском парламенте постоянную комиссию по Лиссабонской стратегии, изменить бюджет ЕС с учетом выше обозначенных направлений и приоритетов[282].

Доклад Кока отражал не только характерную для социал-демократии ряда западно-европейских стран точку зрения на соотношение экономических, социальных и экологических приоритетов в процессе создания мощного хозяйственного организма Европы XXI в. Во многом он опирался и на уже апробированный в условиях Нидерландов и при непосредственном участии автора доклада опыт «польдерной демократии» со всеми его достоинствами и недостатками. Тем самым Нидерланды лишний раз стремились показать Европе маршруты поисковых путей решения проблем, которые сделали начало нового тысячелетия нелегкими для Евросоюза, периодом кризисных явлений, касавшихся не только собственно экономической сферы.

17.3. ЕС: вызовы нового тысячелетия

Доклад В. Кока совпал с одиннадцатым по счету председательством Нидерландов в СМ Евросоюза. Два последних, как мы уже знаем, пришлись на период принятия двух важнейших — Маастрихтского и Амстердамского — договоров, ставших вехами в процессе европейской интеграции. Однако начало XXI в. не сулило спокойной жизни Евросоюзу. Ему предстояло не только достаточно интенсивно расширять свои ряды, став в 2007 г. уже не ЕС-15, а ЕС-27, но и проверять на практике возможности становившейся разношерстной организации, члены которой в экономическом, политическом и социальном отношении не были столь сбалансированы, как страны — родоначальники Союза. Другой проблемой, неотделимой от вышеобозначенной, было нахождение общего знаменателя в финансово-экономической политике ЕС, зависящей не только от объективных причин, связанных с мирохозяйственной конъюнктурой, но и от реализации национального подхода государств-членов к выполнению ранее взятых ими обязательств по бюджету Союза. Своего завершающего этапа ждал процесс создания и последующей ратификации государствами ЕС проек-

та общеевропейской Конституции. Не были сняты с повестки дня и вопросы структурного развития институтов ЕС, прежде всего Еврокомиссии и Европарламента, модификации в новых условиях компетенций этих главных наднациональных законодательных и исполнительных органов.

Сроки председательства Нидерландов, определенные еще несколькими годами ранее, охватывали временной отрезок между 1 июля и 31 декабря 2004 г. Негативным фоном к началу ротационного верховенства Гааги в ЕС стали состоявшиеся 9–12 июня очередные прямые выборы в Европейский парламент. Их главный итог — самый низкий с момента учреждения этой процедуры в 1979 г. процент явки избирателей. В среднем лишь 44,2% имевших право голоса в 25 странах Евросоюза пришли определить состав депутатского корпуса. Вторым негативным итогом стало почти повсеместное поражение правящих партий, определявших судьбы евроинтеграции и значительное усиление разноликой массы партий и движений, получивших у политологов название «евроскептиков». Нидерланды не стали исключением по этим позициям. К урнам для голосования пришли лишь 39,1% избирателей, т.е. меньше среднестатистической цифры*. По сравнению с общенациональными выборами 2003 г. все три главные партии страны потеряли весомую часть своего электората. ХДП получила 24,4%, НПСД — 13,2%, а ПТ — 23,6%. Зато резко увеличился электорат антиинтеграционистов: СПН (7%), «Левых Зеленых» (7,4%) и появившегося буквально в канун выборов антиеэсовского движения П. ван Бойтена (7,3%)[283]. К сожалению для власть имущих, в Нидерландах они не смогли по достоинству оценить этот симптом антиевропеизма, выросший год спустя в скандальный провал референдума по Европейской Конституции.

Второй конфликт, случившийся уже после избрания нового состава Европарламента (ЕП) и пришедшийся на начало председательства Нидерландов, коснулся процедуры избрания членов Еврокомиссии (ЕК). Даже в своих весьма урезанных полномочиях ЕП обладал правом решать вопросы легитимности как всего «европейского правительства», так и его отдельных членов. В 1999 г. это, как известно, привело к отставке всего состава ЕК во главе с люксембуржцем Ж. Сантером. Сейчас же под огнем критики депутатов оказался не только представитель Италии Р. Бутильоне, высказавший свое отрицательное отношение к правам гомосексуалистов и женскому равноправию, но и ряд других

---

* Абсентеистские тенденции подтвердились на евровыборах 2009 г. — 36,5% при общеевропейской явке в 43%. В Европарламент было избрано более 1/3 так называемых «евроскептиков».

кандидатов, в том числе и нидерландка Н. Крус, член НПСД, претендовавшая на пост еврокомиссара по вопросам конкуренции. Она долгое время была связана с нидерландским бизнесом и не могла быть, по мнению ряда депутатов ЕП, беспристрастным чиновником с определенными властными полномочиями. В конечном итоге Бутильоне так и не стал членом Еврокомиссии, а Крус получила искомый пост. По мнению европейской прессы, компромисс во многом был достигнут благодаря нидерландским политикам, ставшим у руля Евросоюза в период «кризиса должностей».

Конфликт вокруг членов Еврокомиссии разрешился лишь в конце ноября 2004 г., когда председательство Нидерландов уже подходило к концу. А началось оно с речи Я.-П. Балкененде в Европейском парламенте, где он изложил систему приоритетов председательства своей страны в ЕС. Ротационное верховенство Нидерландов основывалось на сочетании тактико-стратегических задач. К первым он отнес, в частности, заключение соглашения между странами — членами Союза о борьбе с преступностью, нелегальной иммиграцией, наркоторговлей и терроризмом. Актуальной считал Балкененде и проблему вступления Турции в ЕС. Что касается участия Нидерландов в решении ближайших перспективных проблем, то к таковым он относил: принятие Конституции и идеологическое обновление Евросоюза; рост экономической эффективности этой организации; разработку единой внешней политики ЕС; дальнейшее его расширение.

Реальным достижением «эры Балкененде» в ЕС в 2004 г. стало обнародование двух документов, подготовленных главным образом нидерландскими экспертами. О докладе «Перед лицом вызова» уже говорилось ранее, хотя он готовился при активном участии оппозиционной ХДП Партии труда. Второй документ, так называема Гаагская программа, создавался в недрах министерств юстиции и внутренних дел правительства Балкененде. В нем были обозначены контуры некой общей стратегии внутренней безопасности для стран ЕС. Хотя приоритет отдавался борьбе с терроризмом, в перечне насущных проблем также значилась необходимость более тесного сотрудничества в области правосудия и прав человека. Двадцати пяти государствам Евросоюза предлагалось создать к 2010 г. некий орган для контроля над системой предоставления политического убежища, где решения будут приниматься голосованием по принципу квалифицированного большинства. Предлагалось также учредить Европейское агентство по охране внешних границ ЕС, своего рода вспомогательные пограничные силы. Речь также шла о мероприятиях по борьбе с нелегальным провозом наркотиков. В Гаагской программе рассматривались

и вопросы адаптации иммигрантов к условиям жизни в европейских странах. В целом документ получил высокую оценку лидеров Евросоюза. Суммируя их мнение, нидерландские политологи М. ван Кюлен и А. Пейперс отмечают: «Можно с уверенностью утверждать, что документ станет важной вехой на пути к европейскому сотрудничеству в области законности и внутренних дел — и останется таковым еще на долгие годы»[284].

Несравненно более сложной проблемой, чем опубликование документов стратегического характера, стало решение вопроса о начале переговоров с Турцией. Здесь Балкененде подстерегали двойные сложности. Во-первых, не было никакого единства в рядах стран — участниц ЕС. Австрия, как известно, была категорически против; во Франции разделились мнения между президентом Ж. Шираком и Н. Саркози, резко возражавшим против турецкого членства в ЕС. Неопределенной была позиция Германии, где оппозиционная ХДС/ХСС, имевшая все шансы сменить в ближайшем будущем СДПГ в качестве правящей партии, готова была предоставить Турции лишь статус «привилегированного партнерства». Да и в самой коалиции у ХДП и НПСД имелись весьма различные точки зрения о степени готовности «восточного соседа» пойти на коренные реформы по демократизации политической жизни и предоставлению равных с мусульманами прав религиозным и национальным меньшинствам. Балкененде должен был решать и проблему взаимоотношений Турции с греческой частью Кипра, кораблям которого отказывалось в посещении турецких портов. Последнее обстоятельство стало главным камнем преткновения на начавшихся в октябре 2005 г. под председательством Балкененде переговорах между ЕС и Турцией. В результате было подписано соглашение об ассоциации между Турцией и Евросоюзом как промежуточного этапа к полному членству этой страны. Свою роль здесь сыграли не только усилия самого Балкененде, но и помощь, которую ему оказали Т. Блэр, Г. Шрёдер и Ж. Ширак. Уже упомянутые ранее нидерландские политологи делают в этой связи вполне правомерный вывод: «...Балкененде мог теперь принимать комплименты своих европейских коллег (а также коллег из Вашингтона), осознавая при этом, что без помощи со стороны «большой тройки» ему едва ли удалось бы завершить нидерландское председательство на столь высокой ноте»[285].

Будущее, однако, показало, что «турецкая тема» отнюдь не была окончательно решена в период нидерландского председательства. На текущий момент вопрос о вступлении этой страны в ЕС находится на более далеком расстоянии от решения, чем в 2004 г.

Что касается тех проблем, которые Балкененде называл в качестве стратегических, то здесь Нидерланды смогли лишь обозначить некоторые чисто административные шаги. В частности, по инициативе Г. Залма — вице-премьера и министра финансов Нидерландов — был утвержден список мер, призванных сократить бремя европейских административных расходов ради усиления экономической активности стран ЕС. Еще меньшим был прогресс в вопросе формирования долгосрочного бюджета ЕС. Позиция председателя не давала Балкененде возможности отстаивать нидерландские приоритеты. Одним из них, как показали события последующих лет, было требование Нидерландов — страны, граждане которой в пересчете на душу населения вносят самый большой финансовый вклад в ЕС, — сократить свою донорскую долю до 1% ВВП. С другой стороны, Нидерланды оказались на стороне Великобритании в споре последней с рядом членов ЕС по поводу уже упоминавшегося ранее «британского чека», существенно влиявшего на финансовые планы Союза.

Если же оценивать председательство Нидерландов в ЕС во второй половине 2004 г. с точки зрения их европейского престижа, то в персональном плане Я.-П. Балкененде, безусловно, набрал очки как деятель не только национального, но и международного масштаба. Его стиль посредничества и поиска компромисса, проявлявшийся и внутри страны, смог найти свое применение на саммитах ЕС этого временно́го отрезка. Балкененде стал своего рода передаточным механизмом между лидерами старых и новых членов ЕС, представляя малую европейскую страну, не имевшую амбиций диктата в отношении восточноевропейского пополнения Союза. Его авторитет повысился и в среде европейских тяжеловесов, которые должны были считаться с мнением территориально небольшой, но экономически весьма влиятельной страны континента. Однако события следующего 2005 г. показали, что этого авторитета явно не хватило Балкененде, чтобы победить «евроскептиков» на референдуме по Европейской Конституции, текст которой был окончательно утвержден на Римском саммите ЕС в октябре 2004 г., где председательствовал премьер-министр Нидерландов.

2005 год стал началом процесса ратификации в странах — членах ЕС ее Основного закона. Каждая из них выбирала одну из двух форм волеизъявления. Большинство предпочло решать дело в рамках парламентов, некоторые, в том числе и Нидерланды, пошли путем столь нехарактерного для них референдарного процесса. При этом в правительстве Балкененде возникли серьезные разногласия. Если ХДП и НПСД предпочитали парламентское голосование, полагая, что на-

род уже наделил парламентариев правом решать основные вопросы государственной важности, то иного мнения придерживалась партия «Демократы-66», по инициативе которой несколькими годами ранее в Конституцию Нидерландов был внесен пункт о консультативном референдуме. Демократы настояли на том, чтобы вопрос о форме волеизъявления был рассмотрен на заседаниях обеих палат Генеральных Штатов. В результате большинство и там и там получила резолюция о проведении референдума. За исключением ХДП и НПСД, ее поддержали практически все представленные в парламенте политические партии. Это, впрочем, не означало, что все они были противниками общеевропейского закона. Просто оппозиция придерживалась той точки зрения, что только сам народ, а не его представители, может решать столь важный для страны вопрос.

Подготовка к референдуму велась в течение февраля-мая 2005 г. Правительство отнюдь не сидело сложа руки, прекрасно понимая, что без мощной пропагандистской поддержки успех референдума будет весьма сомнителен. Было ассигновано более 200 тыс. евро для проведения кампании с целью разъяснения в нидерландских СМИ положений будущего Основного закона. В почтовых ящиках практически всех жителей страны оказались специальные брошюры с подробным анализом Конституции и порядка голосования по ней. За месяц до 1 июня — дня референдума — трамваи и автобусы выходили на маршруты в крупнейших городах страны — Гааге, Амстердаме, Роттердаме, Утрехте — с агитационными плакатами, призывающими нидерландцев прийти на избирательные участки и проголосовать за Конституцию. Основным мотивом для этого решения правительство называло не только те блага для жителей Нидерландов, которые они получат вместе с Конституцией, но и в случае отклонения документа потерю традиционно высокого престижа страны в Европе. Кроме того, премьер-министр Балкененде, ссылаясь на консультативный характер референдума, заявлял, что подчинится воле избирателей, если явка на референдуме будет не ниже 50%. По-видимому, он, учитывая слабую электоральную активность на последних выборах в Европарламент, полагал, что и в данном случае народ может не увлечься идеей участия в новом голосовании.

Позиции политических партий в отношении Конституции можно было условно разделить на три группы. Первая (ХДП, НПСД) была полностью и безоговорочно «за». Вторая («Демократы-66» и ПТ) соглашалась с «европейской идеей» этого документа, однако не принимала его многих конкретных положений. Эти партии, рассчитывавшие на усиление своих позиций во властных структурах, были

косвенно заинтересованы в поражении Основного закона, что означало бы вотум недоверия его главным сторонникам — ХДП и НПСД. В третью группу входили как постоянные «евроскептики» — «Левые Зеленые» и Социалистическая партия, так и различные крайне правые группировки. Среди последних особую активность проявляли сторонники уже упоминавшегося Г. Вилдерса, бывшего депутата от «Демократов-66», возглавлявшего националистическое движение «фортейновского» типа.

По мере приближения дня референдума опросы общественного мнения фиксировали как рост числа тех, кто намеревался проголосовать «против», так и число желавших принять участие в этом волеизъявлении. С марта по конец мая 2005 г. процент прогнозируемых «евроскептиков» возрос с 40 до 60%, а число желающих участвовать в приближающемся мероприятии подскочило с 35 до 55% опрошенных. Нервно реагируя на эти достаточно репрезентативные данные, премьер-министр Балкененде стал заявлять, что даже негативный для правительства результат 1 июня не приведет к его уходу в отставку. Возможно, эта позиция и была ошибочной, ибо в преддверии состоявшегося вскоре после нидерландского референдума в Люксембурге именно угроза лидера этой страны Ж.-К. Юнкера об отставке дала лишний аргумент для голосования «за».

Итоги нидерландского референдума 1 июня 2005 г. не стали сенсационными, ибо они только подтвердили точность и объективность социологических прогнозов. Очень близкой и даже несколько более высокой, чем предполагалось, была явка электората — 61,5%. Такой же была и цифра противников Конституции. Лишь 38,5% высказалось «за» европейский Основной закон. Весьма разочарованный итогами референдума, Я.-П. Балкененде официально заявил, что решение народа обязывает правительство заявить о выходе страны из конституционного поля ЕС. Одновременно он подтвердил, что его кабинет не собирается, несмотря на поражение по данному вопросу, подавать в отставку. Позицию премьера поддержало и парламентское большинство, в том числе и фрондеры из «Демократов-66», провалившие вынесенное бывшим «либералом» Г. Вилдерсом предложение о вотуме недоверия.

Каковы же причины «нидерландского казуса», столь нехарактерного для достаточно спокойной и политически размеренной жизни этой страны? Их можно разделить на три основные группы. К первой следует отнести случившийся накануне референдума провал такого же мероприятия во Франции. Французское «нет» сняло сомнения у многих колебавшихся, не хотевших видеть свою страну одиночкой

среди стран, ранее продемонстрировавших посредством национальных парламентов поддержку Основного закона. Вторая группа новаций относилась, собственно, к тексту Конституции, хотя о ее внимательном изучении абсолютным большинством нидерландцев не свидетельствовал ни один социологический опрос. Многие полагавшие, что суверенитет Нидерландов непоколебим, вдруг ощутили, что им предлагают документ, который будет выше национального суверенитета. Но и без Конституции Европы многие в нидерландском обществе были недовольны тем, что некоторые решения принимаются без должного учета мнения их родины. Ущерб национальным чувствам дополнялся и идеологической безликостью Конституции, из предварительного текста которой, несмотря на протесты католической церкви, было изъято положение о «христианских традициях» Старого Света. Это сомнение могло корреспондироваться с опасением мусульманизации европейского пространства, тем более что Нидерланды в лице премьер-министра Балкененде сделали в 2004 г. важный шаг по приему Турции в члены Евросоюза. Таким образом, «иммиграционный вопрос» как бы вписывался в шкалу отрицательных символов для отношения к Конституции.

При всей важности первой и второй категорий мотиваций наиболее существенной все же представляется третья — социально-экономическая. Введение евро, вначале приветствовавшееся большинством жителей страны как прогрессивный акт, вскоре привело к росту цен и тарифов, что не могло не отразиться на жизненном уровне нидерландцев — исторически народа очень бережливого, привыкшего считать каждый гульден в собственном кармане. Даже незначительный, по европейским стандартам, рост инфляции и безработицы увязывался многими с поспешным шагом в финансовом объединении Европы. Тем более что Нидерланды уже долгие годы были донором ЕС, а население рассчитывало на улучшение, а не на ухудшение своего материального положения. Конституция в таком контексте рассматривалась как некое обобщенное воплощение «европейского зла» для Нидерландов. Опросы общественного мнения, проведенные непосредственно после референдума 1 июня европейским филиалом Института Гэллапа, показали совпадение многих мотиваций «евроскептиков» с вышеприведенными. 28% сказавших «нет» исходили, в первую очередь, из социально-экономических мотивов. 60% считали, что документ должен быть пересмотрен в более социальном направлении, отвечающем интересам Нидерландов. Среди других мотиваций многие указывали на опасение в отношении приема Турции в ЕС, на возможный приток иммигрантов, на недовольство искусственно занижен-

ным курсом обмена гульдена на евро, на общее недовольство политикой правительства и засильем евробюрократии и т. д. При этом «евроскептики» Нидерландов отнюдь не связывали свое отрицание предложенного им варианта Конституции с желанием покинуть ряды членов ЕС. 78% из их числа выступали за сохранение Нидерландов в составе Евросоюза*, 286.

Июнь 2005 г. стал в переносном смысле слова наиболее «жарким» месяцем для истории Евросоюза после его переоформления из ЕЭС, превращения в достаточно просторную организацию со множеством стран-членов. Крах референдумов во Франции и в Нидерландах, последовавший в том же месяце провальный саммит в Брюсселе, показавший несогласованность позиций его участников по бюджету на 2007–2013 гг,. — все это свидетельствовало о серьезных нестыковках как в горизонтальном (на уровне глав представительств), так и в вертикальном (правительство–народ) измерении интеграционного процесса. И хотя в последующий период некоторые из обозначившихся дыр удалось кое-как залатать, однако сама кризисность новой фазы евростроительства сохранилась.

* * *

Прочные экономические и политические позиции Нидерландов в Европейском союзе, их поступательное вплоть до рецессии 2009 г. хозяйственное развитие, высокая степень отлаженности механизмов демократического отправления власти есть явления тесно взаимосвязанные. Не будучи солидным хозяйственным компонентом совре-

---

* Правительство Нидерландов, взяв на себя моральную ответственность за неудачу первого варианта Конституции, внесло в дальнейшем известный вклад в процесс создания документа, принятого в декабре 2007 г. в Лиссабоне на встрече глав правительств 27 стран — членов ЕС. В концепцию обновления, выдвигавшуюся лидерами Нидерландов, входило как сохранение «работающих» положений старого варианта, так и дополнение их таким важным моментами директивного свойства, как трансграничные проблемы, общая политика в экологической и энергетической сферах, иммиграционное законодательство и т. д. Нидерланды выступали за минимальное вмешательство наднациональных структур ЕС в социальную политику стран-членов. Страна выступала за принцип простого большинства при принятии решений. В мае-июне 2008 г. Лиссабонский договор был ратифицирован обеими палатами парламента и завизирован подписью Королевы Юлианы. Однако после провала референдума в Ирландии в стране вновь разгорелись споры о процедуре рассмотрения этого ключевого документа ЕС. Нидерланды считали, что ирландцы должны решать данную проблему без какого-то давления извне. С другой стороны, правительство Балкененде четко высказалось против каких-либо корректив в Лиссабонский договор, даже если последние смогут повлиять на окончательную судьбу процесса ратификации.

менной Европы и политически стабильным государством, Нидерланды не смогли бы стать той весомой частью ЕС, которой они являются на протяжении почти всей истории послевоенной европейской интеграции. С другой стороны, их стабильное существование в Союзе придает активность внутрихозяйственным процессам, повышает политический вес лидеров тех партий, которые наряду с политиками европейских грандов решают судьбы Старого Света. Тем самым лишний раз подтверждается то, что не величина территории и численность населения, а удельный вес малой страны в Европе, степень активности в решении актуальных проблем определяют ее возможности в сложном, достаточно противоречивом динамическом процессе современного мирового развития.

Часть VI. ЛЮКСЕМБУРГ: БЛАГОПОЛУЧНОЕ ВЕЛИКОЕ ГЕРЦОГСТВО

Высокомерные американцы, которым весь остальной мир представляется неким несуразным приложением к США, называют Люксембург «a dot on the map» — «точка на карте». Чисто формально, может быть, они и правы, ибо государство совсем невелико по территории (2586 кв. км) и численности населения (около 500 тыс. человек). В то же время по основным показателям экономического развития, финансовой деятельности, уровню и качеству жизни, социальным гарантиям для своих жителей Люксембург опережает не только практически все европейские государства, но и надменного «большого брата» по другую сторону Атлантики. Величие в буквальном смысле этого слова герцогства состоит также и в его роли европейского «перекрестка», где исторически пересекались судьбы Старого Света. И не случайно, что сегодня Люксембург — одна из столиц Евросоюза, резиденция многих важных институтов Сообщества. Маленький Люксембург дал в послевоенный период целую плеяду политиков европейского масштаба, чей голос был узнаваем на арене важных событий международной жизни.

Глава 18. Внутриполитическая стабильность

К своему нынешнему величию Люксембург шел непростой дорогой современной истории Европы. Несмотря на то, что первое упоминание самого названия страны относится еще ко временам походов римских императоров (963 г.), а в Средние века правящая династия Люксембургов-Лимбургов дала Европе ряд титулованных монархов для разных стран, само герцогство обрело государственность лишь в 1839 г. Однако еще несколько десятилетий страна входила в состав Германского союза, будучи одновременно связанной личной унией с Нидерландами. Только в 1890 г. Люксембург, герцогов которого роднила с нидерландскими монархами принадлежность к одной династии — Нассау, стал полностью независимым. Еще ранее — в 1867 г. — страна получила от тогдашних великих европейских держав статус «вечно нейтрального государства».

18.1. Структура власти

Однако люксембургский нейтралитет был дважды — в 1914 и в 1940 г. — грубо нарушен соседней Германией. Но маленький народ не хотел покоряться захватчикам. В годы Второй мировой войны страна, оккупированная нацистами, явила собой образец сопротивления захватчикам. Причем и верхи, и низы люксембургского общества были едины в неприятии навязанной им воли. Тогдашняя Великая Герцогиня Шарлотта, эмигрировав вместе с правительством в Лондон, призвала граждан Люксембурга к неповиновению немцам. В результате часть взрослого населения покинула страну, причем многие влились в ряды французского движения Сопротивления. В самом Люксембурге неприятие оккупации выразилось и в нежелании граждан быть солдатами вермахта, и во всеобщей забастовке осенью 1942 г., и в провале организованного фашистами так называемого референдума о языке (октябрь 1941 г.), когда абсолютное большинство жителей назвало родным языком не немецкий, а местный диалект «летцембургиш». Отметим и такое важное решение правительства в лондонском изгнании, как присоединение одним из первых в мире к антигитлеровской коалиции. Многие офицеры бывшей люксембургской армии влились в ряды союзников; будущий Великий Герцог Жан лично участвовал в высадке союзников в Нормандии. Неудиви-

тельно, что возвращение после изгнания немецких оккупантов герцогской семьи во главе с Шарлоттой было встречено всенародным ликованием. Отметим и такой факт: своим первым указом Великая Герцогиня распорядилась выплатить всем жертвам войны полную компенсацию за нанесенный материальный ущерб[287].

Период потери независимости и многие события, происходившие в Люксембурге до этого, сформировали в стране мировоззрение национальной толерантности и компромисса, относившееся как к ее международному курсу, так и к внутренним делам. Во внешнеполитической сфере это выразилось в стремлении стать достойным членом крупных неправительственных организаций, прежде всего ООН и ее специализированных подразделений, а также укреплять западноевропейское сотрудничество в рамках ЕОУС и ЕЭС, сохраняя традиционный союз соседей — Бенилюкс. Свою оборонную политику Люксембург вписал в систему НАТО и Западноевропейского союза. Этим шагом было предпослано изменение традиционных доминант во внешней политике. В 1948 г. из Конституции была изъята статья о нейтралитете. Шесть лет спустя в Основном законе появилось положение, согласно которому Люксембург мог передать часть своих суверенных прав наднациональным организациям.

Фундаментом конституционных основ Люксембурга является текст, принятый еще в 1868 г. В то же время законодатели в течение всего XX в. зорко следили за тем, чтобы основные положения документа не вступали в противоречие с изменениями, происходившими в стране и мире. Уже в статье I констатируется, что Люксембург «является свободным, независимым и неделимым государством»[288]. Тезис о государственной целостности дополняется в статье II указанием на возможность изменения основных территориальных единиц — округов, кантонов и общин — лишь законодательным порядком. Проблема государственного устройства теснейшим образом увязывается с наследственно-монархической формой правления в рамках исторической династии Нассау. Конституция фиксирует и институт регентства, действенный как в случае несовершеннолетия наследника престола, так и в случае «вакантности трона». Отметим, что последнее состояние гипотетически может предполагать изменение формы государственного правления, тем более что в люксембургской Конституции в отличие от бельгийской нет подробного описания того, кому и как в разных обстоятельствах передается трон. Обратим внимание и на то, что после 1945 г. в стране престол занимали только три представителя династии Нассау — Шарлотта (до 1964 г.), ее сын Жан (до 2000 г.) и его сын принц Анри, которому Жан передал свои полномочия.

Функции монарха в Люксембурге в принципе не отличаются от полномочий, которыми обладают другие европейские короли. Вместе с тем Конституция не ставит персону главы государства вровень с другими субъектами общественной жизни. Следующей после главы I, кратко фиксирующей проблему престолонаследия, идет достаточно пространная глава II «О люксембуржцах и их правах». Глава III «О суверенитете» также начинается (статья XXXII) с положения: «Суверенитет принадлежит нации». Далее говорится, что его осуществление возложено на Великого Герцога в рамках Конституции и других национальных законодательных актов. Великий Герцог является главой исполнительной власти. При этом Конституция поручает ему назначение членов правительства, не говоря специально о главе правительства. Делается акцент на то, что «между членами правительства и Великим Герцогом нет никакого посреднического органа власти»[289]. Монарх утверждает и промульгирует законы, назначает на гражданские и военные должности. Относительно процедуры законотворчества Конституция фиксирует персональное право Великого Герцога на законодательные инициативы. В то же время парламентарии вправе готовить законопроекты, которые проходят у Герцога своего рода государственную экспертизу*. В этом ему помогает Государственный Совет, где пожизненно занимают должности лица, назначенные монархом с учетом рекомендаций премьер-министра. Великий Герцог имеет конституционное право на роспуск парламента и на отсрочку проведения его очередных заседаний. В то же время монарх обязан созвать парламент на чрезвычайную сессию по требованию одной трети депутатов.

Глава IV Конституции подробно регламентирует роль и место парламента (Палаты депутатов) во властной пирамиде Люксембурга. Статья L констатирует: «Палата депутатов представляет страну. Депутаты голосуют независимо от своих избирателей, руководствуясь только общими интересами Великого Герцогства». В следующей статье отмечается: «В Великом Герцогстве действует режим парламентской демократии»[290]. Конституционно определяются и общее число депутатов (60 человек), и нормы избирательной системы (списочное голосование) согласно системе пропорционального представительства. Выборы происходят раз в пять лет, и участие в них, как и в соседней Бельгии, является гражданским долгом. Члены правительства, равно как и члены контролирующих органов (Госсовет, Счетная палата), не мо-

* В 2008 г. в Конституцию была внесена поправка, освобождавшая главу государства от обязательного визирования всех принимаемых парламентом законов (см. с. 482).

гут быть одновременно депутатами. В то же время, оставив министерский пост, люксембуржец может вновь вернуться в парламент. Обратим внимание и на важный процедурный момент в работе парламента: в случае равенства голосов «за» и «против» законопроект либо резолюция считаются отклоненными.

Конституция, детально освещая функции центральных органов законодательной власти, дает свое толкование и системе местного самоуправления. Отметим, что соответствующие статьи (CVII и CVIII) были по-новому отредактированы в 1979 и 1994 гг. Подчеркивается автономный характер коммун, их право распоряжаться «своим достоянием в собственных интересах». Советы коммун избираются непосредственно жителями этой административной единицы. Великий Герцог пользуется правом роспуска Советов, без его ведома коммуны не могут устанавливать местные налоги. Конституция определяет систему коммунальной власти (советники, коллегия бургомистров, бургомистр). Помимо монарха контроль над деятельностью коммун осуществляют и законодательные органы; последние обладают правом отмены местных постановлений, если они несовместимы с общегосударственными интересами.

Таким образом, система законодательной и исполнительной власти в Люксембурге зиждется на механизме сдержек и противовесов, позволяющих в условиях транспарентности политического процесса четко регулировать взаимоотношения государства и его граждан. Последние обладают правом не только выражать свою волю во время парламентских либо местных выборов, но и в процессе референдума. Кроме того, Конституция Люксембурга, не используя понятия «политическая партия», описывает де-факто право граждан на создание партий и союзов. «Люксембуржцы имеют право на объединения. Осуществление этого права не требует никакого предварительного разрешения»[291].

Становление в стране партийно-политической системы происходило параллельно с формированием в Люксембурге конституционно-демократических порядков. Изначально опорой престола и формировавшегося класса собственников в городе и деревне была Христианско-социальная народная партия (ХСНП), обозначившая свою политическую активность еще в 70-е годы XIX в. Несколько позже, в 90-х годах, интересы прежде всего промышленного пролетариата стала выражать Люксембургская социалистическая рабочая партия (ЛСРП). В межвоенный период на политической сцене страны появились либералы, опиравшиеся на городские средние слои, и коммунисты, частично отобравшие у социалистов электорат в промышленных центрах Люксембурга. Активное участие коммунистов и социалистов в движении Сопротивления 1940–1945 гг. повысило их

влияние в люксембургском обществе. В первые послевоенные годы местная компартия даже входила в состав коалиционного правительства. Однако в дальнейшем ее электорат постепенно перешел в лагерь социалистов. Последний раз коммунисты были представлены в парламенте после выборов 1984 г. (4,1% и 2 места в Палате депутатов). В последующем на базе компартии образовались несколько группировок, ни одна из которых не смогла получить сколько-нибудь весомого парламентского представительства.

В послевоенный период наряду с ХСНП и ЛСРП определенное положение в политическом истеблишменте обрела Демократическая партия (ДП), образованная в 1947 г. и вобравшая в себя либеральные организации межвоенного периода. Именно эти три партии формируют в последние шестьдесят лет правительственные коалиции, хотя в 80-е годы партийный ландшафт Люксембурга претерпел определенные перемены. Прежде всего это относится к появлению характерных и для других европейских государств экологических группировок. Вначале возникли две партии этого типа — «Зеленая альтернатива» и «Люксембургская экологическая зеленая альтернатива». Однако в одиночку они получали на выборах 1989–1999 гг. 2–3 места в парламенте. Их объединение в партию «Зеленые», произошедшее на рубеже XX–XXI вв., принесло им 7 мест (2004) и 9 мест (2009). Кроме «Зеленых» на политической арене Люксембурга последних двадцати лет заявило о себе популистское движение «Комитет действий за демократию и права пенсионеров», позже переименованное в «Комитет действий за демократию и справедливость». Эта партия ограничивает свою агитацию требованием повышения пенсий, что, впрочем, позволяет ей получать на парламентских выборах последнего времени 3–5 мест в Палате депутатов.

Таблица 18.1

Выборы в Палату депутатов (1984 –2009)
(депутаты от правительственных партий)

Партии	1984	1989	1994	1999	2004	2009
ХСНП	25	22	21	19	24	26
ЛСРП	21	18	17	13	14	13
ДП	14	11	12	15	10	7

Источники: Выборы во всем мире. 2001; Luxembourg. Europa 1996. P. 2015; Энциклопедия стран мира. С. 250; Вестник Европы. ИТАР-ТАСС. 08.06.2009. С. 5.

Люксембургский электорат в целом ориентируется на те же социально-политические мотивации партий, что и избиратели других западноевропейских государств. ХСНП сохраняет устойчивые позиции в мелких и средних населенных пунктах, прежде всего на востоке страны. В крупных городах и, прежде всего, в столице конкуренцию ей составляет ДП, получившая, в частности, на выборах 1999 г. более 30% голосов всего столичного электората. Что касается социалистов, то они традиционно востребованы в южной части Люксембурга, в зоне крупных промышленных предприятий. Тем не менее в Люксембурге в последние десятилетия наблюдается тенденция к некоей «социальной усредненности» членского состава партий, уже не подходящих под схему «буржуазные — мелкобуржуазные — рабочие». Их облик как «народных партий», показывающих результаты, связанные с ситуационными, а не принципиально-идеологическими позициями, сложился в процессе длительного коалиционного сотрудничества.

Несомненным лидером партийных состязаний последнего десятилетия является ХСНП, хотя и до этого она лишь на небольшом отрезке середины 70-х годов была отстранена от руля государственной машины. Премьер-министром Люксембурга был тогда видный деятель ДП Г. Торн, а в коалицию с либералами входили социалисты. В остальное время премьер-министры Люксембурга — это видные деятели ХСНП: П. Вернер (1979–1984), Ж. Сантер (1984–1995) и Ж.-К. Юнкер (с 1995 г.). Коалиции того периода складывались либо с социалистами (1984–1999), либо с ДП (1999–2004), либо опять с ЛСРП (после 2004 г.). Отметим, что ни у либералов после Г. Торна, ни у социалистов, вообще не занимавших премьерские кресла, не было харизматических лидеров европейского масштаба, каковыми были П. Вернер, Ж. Сантер и Ж.-К. Юнкер, активно проявившие себя на евроинтеграционном поприще. Отметим, что нынешний премьер-министр Люксембурга Ж.-К. Юнкер, возглавлявший список своей партии, установил на предпоследних выборах (2004) «национальный рекорд», получив 48,1% голосов всех избирателей своего округа*, [292]. В целом же ХСНП получила 40% голосов по стране, в то время как либералы — 15,2%, а социалисты — 24,7%.

В Люксембурге, как и в других европейских государствах, партия-победитель не только выбирает себе партнеров, но в процессе переговоров о формировании правительства договаривается о распределении министерских портфелей. В кабинете Юнкера, сформированном

* В Люксембурге, как и в Бельгии, существует преференциальная система голосования за конкретного кандидата в партийных списках.

в 2004 г., из 13 министерских постов члены его партии получили в управление 9. Причем сам премьер-министр возглавил также и крайне влиятельное Министерство финансов. Отметим, что в практике коалиционных правительств Люксембурга характерно совмещение одним человеком руководства рядом смежных по профилю министерств. Это не является для членов кабинета обременительным, ибо позволяет им достаточно оперативно разбираться в проблемах, совпадающих в деятельности различных министерств.

То обстоятельство, что ХСНП, за редким исключением, предпочитает социалистов либералам, более близких им социально и идейно, базируется на давней люксембургской традиции партнерства, когда его политическая составляющая — правительство, совокупный выразитель интересов различных слоев общества, теснейшим образом связано с основными объединениями предпринимателей и профсоюзов. Тем более что последние в Люксембурге ориентируются не только на социалистов — Независимое объединение профсоюзов, но и на ХСНП — Люксембургскую федерацию христианских профсоюзов. Люксембургская система социально-политического партнерства получила общеевропейское признание. В политологическом лексиконе Старого Света она именуется «люксембургской моделью».

Основы системы консультаций в социально-экономической сфере были заложены еще в 20-е годы XX в. В 1924 г. были учреждены Палата труда и Экономическая палата, выработавшие принципы деятельности профсоюзов и предпринимательских объединений в хозяйственной жизни герцогства. Однако в тот период классовые противоречия в экономической жизни не аккумулировались в переговорном процессе, находя выход энергии субъектов национальной экономики в забастовках и локаутах. В послевоенный период налаженное коалиционное сотрудничество в правительстве представителей различных социальных слоев общества подвигло их к институциональному оформлению переговорной системы. В 1966 г. был учрежден Экономический и Социальный совет, а спустя десять лет — трехсторонний Координационный комитет, где заседали члены правительства, лидеры предпринимательских и профсоюзных объединений. Партнерская инстанция смогла в условиях экономического спада конца 70-х — начала 80-х годов согласовать с заинтересованными сторонами проблему реструктуризации важнейшей отрасли национальной экономики — сталелитейной промышленности, хотя в 90-е годы не удалось полностью избежать сокращения персонала в крупнейшем концерне этой отрасли — АРБЕД. Еще более крупные потери ожидают трудящихся этой области в связи с нынешней рецессией.

Работа Координационного комитета, вполне естественно, не лишена трудностей, связанных с объективно несовпадающими интересами представленных в нем сторон. В частности, Объединение предпринимателей Люксембурга не согласно с концепцией автоматической индексации заработной платы в соответствии с темпами инфляции, на реализации которой настаивают социалисты и связанное с ними Независимое объединение профсоюзов Люксембурга. Однако христианские профсоюзы, входящие наравне с Предпринимательским союзом в ХСНП, поддерживают этот принцип. В результате был найден компромисс, суть которого во взаимосвязанности роста зарплат как от темпов инфляции, так и от роста производительности труда. Сегодня минимальная зарплата составляет около 1,5 тыс. евро в месяц. В работе «социальных партнеров» бывают, хотя и редко, сбои, имеющие политические последствия. Так, в период формирования после парламентских выборов 1999 г. новой коалиции ХСНП и ЛСРП не удалось достичь компромисса в вопросах уменьшения пенсионных выплат. Социалисты были не согласны с их понижением с 83,3 до 72% от размера последней предпенсионной зарплаты. В результате коалиция старых партнеров не состоялась; ХСНП пошла на пятилетний союз с ДП. Однако и оппозиционные социалисты, и связанное с ними профобъединение не прибегли к крайним мерам — забастовке, предпочитая добиваться компромисса в рамках Координационного комитета. В итоге была создана «индексационная шкала» и для пенсионеров, частично покрывшая потери от реализации правительственного плана.

Внутриполитическая стабильность, ставшая в послевоенный период аксиомой люксембургского общества, базируется на общенациональном консенсусе во всех сферах жизни маленького государства. «Монархическая демократия», когда глава государства является не более чем контролером в деятельности органов законодательной и исполнительной власти, плавно перетекает в «демократическую монархию», где никто не ставит под сомнение наличие в стране именно этой формы правления при неукоснительном соблюдении конституционных норм. Единственным, однако весьма ощутимым для герцогства сбоем в казалось бы навечно отлаженном механизме взаимодействия монарха и законодательной власти стали события 2008 г., связанные с принятием парламентом закона об эвтаназии. После некоторых раздумий Великий Герцог Анри принял решение не подписывать этот закон. Он мотивировал свое решение тем, что как католик не может согласиться на узаконение самоубийства, пусть даже совершенного по инициативе неизлечимо больных. Дабы выйти из до-

статочно щекотливой ситуации, парламентарии согласовали с Анри возможность изменений в Конституции, сняв с Великого Герцога обязанность визировать все законы. Поправка получила одобрение 56 депутатов при одном воздержавшемся и трех отсутствовавших при голосовании. Отметим, что согласно результатам проведенного в начале декабря 2008 г. опроса общественного мнения люксембургцы хотя и не поддерживают идею ликвидации монархии, однако полагают, что Великий Герцог не должен влиять на законотворчество[293].

Партийно-политическая система, субъекты которой представляют основные социальные группы и слои Люксембурга, строится на принципах коалиционного сотрудничества, чему способствуют ее малопартийность, отсутствие в стране политически значимых радикальных группировок справа и слева. В социальной и экономической сферах стабильность также достигается в благоприятном партнерском климате, когда переговорный процесс является не самоцелью, а лишь средством нахождения устраивающего все стороны общего знаменателя.

18.2. Компоненты «экономического чуда»

Статистика, которая согласно классическому выражению «знает все», отводит маленькому Люксембургу место среди наиболее благополучных в экономическом отношении стран Европы и мира. Здесь наиболее объективным является критерий валового внутреннего продукта (ВВП). Так, с середины XX в. и до начала XXI в. доля ВВП Люксембурга в ВВП всех стран мира возросла в три раза (с 0,02 до 0,06) при неизменной цифре –0,01 доли населения страны в мире. В 2007 г. страна произвела ВВП на сумму 33 млрд евро, а темпы экономического роста составили около 5,5%. Душевой доход по шкале ВВП в Люксембурге наивысший относительно как европейских, так и прочих стран нашей планеты (71,5 тыс. евро по итогам 2007 г.). Уместно сравнить этот показатель в масштабе Евросоюза, ибо он более чем в два раза выше, чем в Германии, Франции, Италии и составляет 202,8% от среднего уровня в ЕС-15 и 226,4% от такого же показателя для ЕС-25. Люксембург лидирует в ЕС и по такому критерию, как социальные услуги на душу населения. Их доля в госбюджете превышает 40%. У него наименьший среди других стран Союза внутренний государственный долг. Ощутимо ниже и инфляция (2,3% в 2007 г.). Что касается безработицы, то по статистике начала 2000-х годов Люксембург имел незанятыми не более 4–5% экономически активного населения, что также являлось одним из лучших показателей в ЕС. Выгодно отличаются от большинства

других стран ЕС и показатели госбюджета. В конце 2007 г. внешняя задолженность всех крупных стран — членов ЕС превышала их ВВП, в то время как бюджет Люксембурга оставался сбалансированным, с небольшим уровнем госдолга (1,5% ВВП).

Эти «чудесные» в масштабах современной Европы показатели не свалились на головы люксембуржцев в одночасье, а явились плодом усилий всех социальных слоев небольшого государства на протяжении его отнюдь не безоблачной истории. Люксембург не обходили стороной, как мы знаем, ни войны, ни экономические кризисы, ни болезненный для национальной экономики процесс послевоенного противостояния «сверхдержав». Принадлежность к лагерю одной из них в рамках НАТО также являлась известным бременем для люксембургского хозяйства, которое, традиционно ориентирующееся на металлургическую отрасль промышленности (выплавка стали) и получая от этой сферы экономики значительные доходы в национальную казну, должно было учитывать и новые тенденции в мировой экономике, приспосабливаясь к международным рынкам и процессу конкуренции с аналогичным производством в других странах, прежде всего в соседней Бельгии. С последней Люксембург, как мы уже знаем, был с 1921 г. связан экономическим союзом (БЛЭС), который, помимо взаимоподдержки родственных экономик, страдал и от хозяйственных неурядиц европейского и международного масштаба, что особенно проявилось на рубеже 20–30-х годов XX в.

Однако придатком бельгийской экономики Люксембург не стал; более того, в первое десятилетие после Второй мировой войны известный кризис бельгийской угольной промышленности сделал герцогство более экономически значимой величиной, чем соседа и партнера по Бенилюксу. 1945–1974 гг. называются в стране «тридцатью годами процветания экономики». На начальном этапе этому способствовала черная металлургия; в этой отрасли было занято 2/3 всего экономически активного населения, и она в отличие от бельгийского родственника модернизировалась быстрее. Одновременно люксембуржцы, учитывая мировые тенденции, пошли на сокращение добычи железной руды, отдавая предпочтение химической и другим, отвечавшим потребностям времени, отраслям народного хозяйства. Существенные сдвиги происходили в эти годы и в структуре экономически активного населения. Его доля в сельском хозяйстве сократилась с 27% в 1949 г. до 14% в 1960 г. Расширилась занятость в сфере услуг (с 35,5% в 1947 г. до 43% в 1960 г.). Росло и число иностранцев, занятых в различных сферах экономики (11,4% в 1947 г. и 13,2% в 1960 г.)[294]. Процесс концентрации капитала и производства проис-

ходил ускоренными темпами. В частности, многие металлургические компании в 50–70-е годы прекратили свое существование, став филиалами крупнейшего в Европе металлургического концерна АРБЕД. Параллельно началась диверсификация промышленного производства. В страну стали поступать иностранные инвестиции, ибо инвесторов привлекала, помимо прочего, политическая и социальная стабильность, обеспеченная умелым руководством властей. В 1962 г. правительство приняло так называемый рыночный закон, открывший двери в страну для иностранного капитала. Первый же шаг в этом направлении был сделан еще в 1951 г., когда американский концерн по производству покрышек «Гудиер» открыл завод данного профиля. Всего же «рыночный закон» привлек в страну в 60-х — начале 70-х годов почти 150 компаний, создавших около 17 тыс. рабочих мест. Эта разумная политика властей Люксембурга, обеспечившая иностранным фирмам определенные налоговые льготы, очень помогла стране в период кризиса (1974–1975) ее основной отрасли — черной металлургии, явившегося отголоском мирового спада сталелитейного производства, что вызвало массовые увольнения персонала в ставшей обременительной для экономики отрасли поризводства.

Кризис середины 70-х гг. явился определенным препятствием в «эре процветания» экономики. Показателем этого стало сокращение вдвое (до 2,3%) ежегодного роста ВВП, превышавшего до этого отметку в 4% ежегодно. Однако правительство не оставило сталелитейную отрасль один на один с кризисом. Для ее спасения был создан специальный фонд, в который перечислялось до 5% всех бюджетных расходов. Кроме того, продолжилась политика диверсификации экономики, ускоренными темпами развивался сектор услуг, в том числе и в финансовой сфере, заработала люксембургская «социальная модель», привязавшая рост зарплаты к темпам инфляции. Свою эффективность продемонстрировала и система профессиональной переподготовки, позволившая перемещать трудовые ресурсы в экономически эффективные отрасли народного хозяйства. Вполне естественно, что новый рывок страны к экономическому процветанию был бы крайне затруднителен без ее активного участия в ЕЭС, координации своего хозяйственного потенциала с экономиками других государств. С другой стороны, сам Люксембург по многим экономическим показателям давал позитивный пример участия в интеграционном процессе. Уже к 1995 г. лишь он и Германия соответствовали в ЕС маастрихтским критериям введения новой единой европейской валюты.

Показателем благополучия люксембургской экономики является вхождение в список 500 крупнейших по объему доходов ТНК мира

трех люксембургских компаний, действующих в различных отраслях народного хозяйства. Это, прежде всего, «Арселор», включивший в себя в начале XXI в. неоднократно упоминавшийся АРБЕД; компания «СЭС-Астра» — мировой лидер среди операторов телекоммуникационных спутников; РТЛ — европейский лидер телевещания, охватывающий 38 теле- и 29 радиовещательных каналов в 10 странах Европы. Во всех ТНК преобладает иностранный капитал, что позволяет им осуществлять крупные проекты. В частности, РТЛ в 1998–1996 гг., сотрудничая с «СЭС-Астра», финансировала запуск шести общеевропейских телевизионных спутников.

Процесс слияния и поглощения сильными слабых не сделал государство безучастным к этой проблеме, не отдал важные сферы экономики на откуп исключительно иностранным компаниям. Наглядное свидетельство тому — процесс слияния АРБЕД с индийской компанией «Миттал Стил», державший в напряжении в начале 2000-х годов весь мировой рынок стали. До этого АРБЕД уже объединился с французским концерном «Юзинор», при этом 5,6% акций остались в Люксембурге. В 2005 г. новоиспеченный «Арселор» стал предметом борьбы двух гигантов стального рынка — индийского «Миттал Стил» и российской «СеверСтали». Победил индийский магнат Лакшми, не только предложивший Люксембургу более выгодные экономические условия, но и обещавший сохранить производственные мощности нового концерна в ряде городов страны*. В экономическом отношении был сохранен прежний профиль люксембургского сталелитейного производства, уже давно переориентировавшегося на современную электроплавку и использование в качестве сырья металлолома, тем более что уже в 90-е годы XX в. в стране была закрыта последняя домна. В связи с проблемой покупки «Арселора» обратим внимание и на то, что известное давление на правительство страны оказали крупнейшие профсоюзы Люксембурга, связанные, как уже говорилось, с партиями правительственной коалиции — ХСНП и ЛСРП. Исходя из имевшейся у них информации о нарушении «Миттал Стил» социальных норм на своих предприятиях в других странах, профсоюзы потребовали от правительства четких гарантий соблюдения концерном этих норм в Люксембурге.

Для Люксембурга уже достаточно давно «свет клином не сошелся» на сталелитейном производстве, что, как говорилось выше, помогло стране удачно преодолеть кризисные 70-е годы, а ныне дает шанс на менее болезненное, чему у соседей, преодоление глобально-

* В настоящее время официальное название концерна «Арселор-Миттал».

го экономического кризиса. Процесс формирования новой хозяйственной инфраструктуры позволил более эффективно развивать новые технологические отрасли. Одной из них является химическая промышленность. Большая часть предприятий этой отрасли концентрируется на юге и юго-западе страны, а также в окрестностях столицы — г. Люксембург. По стоимости продукции и по числу занятых она на втором месте в сфере обрабатывающих отраслей промышленного производства. Здесь также весьма заметен иностранный капитал. Главное место в производственном процессе занимает выпуск шин, аудио- и видеопленки, упаковочных материалов, пленки для электронных носителей и т. д.

Европейскую марку поддерживает и текстильная промышленность страны, в которую уже в середине 80-х годов активно внедрился иностранный капитал. Ее доля в общей структуре обрабатывающей промышленности в 1985–2001 гг. возросла с 3 до 7,7%. В этот же период в Люксембурге расширяется производство строительных материалов — стекла, фарфора, цемента и бетона. Отрасль частично принадлежит американским владельцам из концернов «Гудвин», «Виллерой энд Бош», «Бетонс Фейдт Сарл». Не отстает по темпам развития и сама строительная отрасль, ставшая в начале XXI в. наиболее динамичным сектором экономики. Число занятых составляет 10% всех работающих в отраслях обрабатывающей промышленности, а стоимость продукции (5,2%) также одна из лидеров отрасли. В этом секторе экономики приоритет принадлежит национальным фирмам — «Солюдек СА» и «Компанье де Констракшн». Однако большая часть застройщиков — мелкие и средние фирмы, откликнувшиеся на повышение спроса на жилье в стране в результате роста платежеспособности населения. Занятость в отрасли возросла в 1985–2004 гг. вдвое, причем основную массу строителей составляют иностранцы.

Несмотря на всю важность промышленного производства в люксембургской экономике не она, а сфера услуг дает основной вклад в национальный ВВП. В начале XXI в. в ней было произведено 82,7% добавленной стоимости, в то время как в промышленном производстве — 16,7%, а в сельском хозяйстве лишь — 0,6%[295]. Аналогичные процессы характерны и для других развитых государств с рыночной экономикой. Однако в маленьком Люксембурге, играющем в современной Европе роль одного из центров общеевропейских контактов, резиденции крупных международных организаций и важного туристического центра Старого Света, эти тенденции имеют определяющее значение. Только с 1995 по 2005 г. занятость в сфере услуг возросла с 70,4 до 77, 6% всего экономически активного населения. По некото-

рым оценкам, с учетом нелегально существующей рабочей силы, эта цифра приближается к 90%. Торговля, общественное питание, гостиничное дело, финансовый сектор — вот перечень основных отраслей приложения рабочих рук третичного сектора. Он дает 86% доходов в ВВП (сельское хозяйство 1%, а промышленность 13%)[296]. Основная масса трудящихся в этой сфере — иностранцы. В ресторанно-гостиничном бизнесе они составляют 74%, среди служащих офисов — 58%, в финансовом секторе — 47%.

Люксембург является абсолютным европейским лидером и в деле интеграции иностранцев в состав собственного населения. Около 40% жителей герцогства —некоренные люксембуржцы. Наибольшей этнической группой являются португальцы — более 13%, более 4% составляют французы и итальянцы. Отметим сравнительно небольшое количество лиц мусульманского вероисповедания — менее 3% (турки, марроканцы и проч.). Толерантность, уважительное отношение к людям, говорящим на других языках, с иным цветом кожи и нехристианским вероисповеданием создали в стране климат, благоприятный для необходимой в современной производственной структуре развитого государства иностранной рабочей силы. Отметим, что в отличие от соседних Франции, Бельгии и Нидерландов в Люксембурге нет политически значимых партий с расистской ориентацией и неформальных группировок, преследующих выходцев из стран третьего мира. В то же время географическое положение Люксембурга как «европейского перекрестка» позволяет работать на его территории гражданам соседних государств. Они составляют более половины всех иностранцев, занятых в промышленном секторе. В целом 40% рабочих мест заняты трансграничными работниками, еще 27% — иностранцами, постоянно проживающими в Люксембурге[297]. Иностранцев привлекают в Великое Герцогство и социальная атмосфера, широкая сеть социальных услуг и гарантий, позволяющих поддерживать определенный уровень жизни даже в условиях временной безработицы. Отметим, что в этом вопросе Люксембург нашел компромиссное с ЕС решение, согласно которому часть пособия по безработице должно выплачивать также и государство, гражданином которого является человек, работающий в Люксембурге. Соответствующий документ между Люксембургом и ЕС был подписан в декабре 2004 г.

Наличие в стране большого количества иностранцев способствует не только решению чисто экономических проблем, но и вопросов демографического развития Люксембурга. В 1986 г. парламент принял закон, согласно которому гражданство передается ребенку не только по отцовской, но и по материнской линии. С учетом того, что основ-

ной иностранный контингент — это мужчины, а в самом Люксембурге число женщин, как и в большинстве других европейских государств, превышает коренное мужское население, произошел национальный «бэби-бум». За последние тридцать лет прирост населения составил 67,5 тыс. человек; в 2003 г. число детей, рожденных от «чисто» иностранных или смешанных браков, превысило прирост коренного населения. Отметим и такой факт. С 2008 г. в стране введена система ежегодных денежных пособий на каждого ребенка (около 1000 евро) независимо от дохода семьи. Иностранцев привлекают не только высокие заработки, но и одна из лучших систем социального обеспечения и образования. Начальное и среднее школьное образование вообще бесплатно. В целом в начале XXI в. государство расходовало на эту сферу 3,8% ВВП. Расходы по получению высшего образования также частично взяло на себя государство. Механизм его финансирования базируется на отчислениях от процентных ставок по займам. Студенты из семей с низкими доходами получают знания бесплатно. Социально справедлива и система медицинского обслуживания, более 90% покрывается государством. Доля расходов в этой области составляла в начале нынешнего тысячелетия почти 7% ВВП. Граждане Люксембурга оплачивают из своего кармана лишь обязательный страховой полис. В отличие от других европейских государств Люксембург осуществляет пенсионную политику без традиционных обязательных для граждан накопительных схем. Источником пенсионного фонда являются налоги. Обратим внимание и на широко используемую в стране систему переквалификации и дополнительного обучения в сфере услуг и промышленном производстве. В 2005 г. государство израсходовало на программы переподготовки более 200 млн евро.

В последние десятилетия хозяйственные успехи Люксембурга во многом зависят от сектора финансовых услуг. В нем в начале XXI в. было занято почти 35 тыс. человек, причем абсолютное большинство их — иностранцы (73%). В целом доля финансового сектора в ВВП составляет около 30%. В стране насчитывается более 170 банков с балансовой суммой, превышающей 660 млрд евро, около 1900 инвестиционных фондов, управляющих капиталами на сумму более 900 млрд евро, около 100 страховых компаний с балансовой суммой около 30 млрд евро. Налоги с этих структур дают треть доходов в госбюджет. Подъем финансового сектора Люксембурга обозначился на рубеже 50–60-х годов, когда в Европе стал складываться всемирный рынок ссудных капиталов. Налоговые ограничения в США и ряде других государств были на руку малым европейским государствам, в числе которых был и Люксембург. Здесь вовремя было сформулировано правовое и нало-

говое законодательство, ориентированное на поощрение финансовых и кредитных институтов, с целью привлечения иностранного капитала. Последний извлекал пользу из низких налогов, дешевизны и простоты процедуры регистрации и финансовой отчетности, отсутствия валютных ограничений, узаконивания возмещения ущерба в случае краха банка. Особую роль для Люксембурга, как и для других малых европейских государств с финансовыми льготами, играл принцип банковской тайны, делавший вклады неподвластными правоохранительным органам других государств. Соответствующий закон был принят в 1981 г. Согласно ему банки, действующие в Люксембурге, могут дать информацию о вкладчиках лишь органам местной юстиции, да и то лишь в случае доказанности криминального характера вклада. Люксембург, как и Швейцария, Лихтенштейн, Монако, Сан-Марино, Андорра, стал европейской «офшорной гаванью».

Безусловно, повышению качества Люксембурга не только как европейского, но и мирового финансового центра способствовало его благоприятное географическое положение — близость к штаб-квартирам многих международных концернов. С учреждением в 1970 г. в Люксембурге Центра поставки еврооблигаций «Цедел» (сегодня «Клерстрим») он стал главным звеном этой сферы финансовой деятельности, где хранили свои долларовые сбережения крупные промышленные корпорации США, а позже и ФРГ. Важную роль сыграло и увеличение с середины 60-х годов числа зарегистрированных в Люксембурге холдинговых компаний. Весьма позитивным для банковской сферы стал рост цен на нефть в период кризиса 1974–1975 гг., обусловивший приток огромного количества «нефтедолларов». С середины 80-х годов многие страховые компании перенесли в Люксембург свои операции, дабы расширить рынок деятельности. В начале 2000-х годов Люксембург занял первое место в ЕС по базированию в нем инвестиционных фондов. Из 203 фондов, зарегистрированных в 2005 г. в странах Евросоюза, 123 пришлись на Великое Герцогство. По этому показателю страна опередила своего соседа — Германию, однако 61% германских инвестиционных фондов зарегистрированы в Люксембурге. Люксембуржцы оперативно решили вопросы с так называемыми гарантийными инвестиционными компаниями, выплачивающими вкладчикам проценты с вложенного капитала через определенный промежуток времени (до 5 лет). Среди инвесторов, зарегистрированных в Люксембурге, самые мощные — швейцарские (260 млрд евро), США (230 млрд евро) и ФРГ (226 млрд евро)[298]. В целом же к рубежу XX–XXI вв. Люксембург стал ведущим финансовым центром, меняющим направление своей деятельности в зависимости

от рыночной конъюнктуры. Сегодня акцент делается на межбанковские операции, долгосрочное кредитование, доверительное управление и т. д. Люксембург стал финансовым центром Европейского союза. Здесь расположены Европейский инвестиционный банк, Европейский монетный двор, Европейский фонд валютного сотрудничества. Среди других стран ЕС Люксембург по объему финансовых бизнес-операций уступает лишь Великобритании.

Неформальный титул финансовой столицы ЕС не избавил Люксембург от проблем, связанных с естественным желанием других членов Евросоюза, прежде всего ФРГ, Франции, Великобритании и Италии, вернуть себе в казну средства, осевшие в европейских офшорах, в том числе и в Люксембурге. В результате длительных переговоров Люксембург хотя не пошел на ликвидацию банковской тайны, однако был обязан повысить поэтапно налогообложение иностранцев (физических и юридических лиц) — с 2004 г. до 15%, с 2007 г. до 20% и с 2010 г. до 35%. При этом три четверти собранных сумм Люксембург должен передать родине владельцев хранимых у него капиталов. Смена правил «банковской игры» нанесла финансовой системе Люксембурга определенный ущерб. Некоторые банки прекратили свое существование, а в бюджете страны образовались слабые места, потребовавшие изыскания других возможностей для сохранения роста ВВП. Новые сложности ожидают банки герцогства в связи с объявленной Евросоюзом в начале 2009 г. жесткой политикой наказания банков, укрывающих доходы граждан ЕС.

Претензии со стороны ЕС к Люксембургу как одной из «офшорных гаваней» пришлись на крайне неудачное время для банковской системы страны, связанной, по существу, в единую сеть с другими аналогичными учреждениями в соседних государствах Особо серьезно финансовый кризис ударил по люксембургским отделениям банков «Фортис» и «Дексия». Правительство оказало им значительную финансовую поддержку. «Фортис», как и в соседних Бельгии и Нидерландах, был частично национализирован, а «Дексия» получила займ в 376 млн евро. Вкладчикам банков были даны гарантии на компенсацию вкладов, не превышающих 100 тыс. евро. Спасение разорившихся банков было составной частью антикризисных мер, принятых правительством в конце 2008 — начале 2009 г. Среди них обращает на себя внимание выделение из ВВП страны более 3% (1228 млрд евро) на поддержку экономики, в том числе на стимулирование покупательной способности населения, кооректировку системы налогообложения, упрощение процедур для открытия мелких и средних предприятий. Предприятиям, попавшим в трудное положение, была обещана солид-

ная государственная помощь. Займы, взятые этими предприятиями у банков, получили правительственную гарантию. Отметим и то, что премьер-министр Ж.-К. Юнкер в специальном заявлении сообщил о готовности правительства оказать давление на финансовые учреждения, не выделяющие займы производственному сектору. Он также сделал упор на реализацию программ по обеспечению занятости, предполагая, что безработица, хотя и в меньших масштабах, чем у остальных членов ЕС, не обойдет стороной Великое Герцогство.

Несмотря на вышеуказанные обстоятельства, Люксембург остается «островом благополучия» в Европе. Страна смогла использовать свое выгодное географическое положение для превращения в естественный центр европейской экономики и финансов. Своевременная перестройка народного хозяйства, создание новой структуры экономики с упором на современные технологические отрасли, формирование собственных маркетинговых ниш на мировом рынке — все это происходило в обстановке социал-партнерского климата внутри страны и сохранения достойного места Люксембурга в мировом сообществе.

Глава 19. Лаборатория евроинтеграции

19.1. Путь к новой Европе

Пожалуй, ни одно современное европейское государство исторически не было более приспособлено к начавшимся вскоре после окончания Второй мировой войны интеграционным процессам, чем Великое Герцогство Люксембург. В XIX в. оно последовательно входило в состав Германского Союза (1815–1866), имея с 1842 по 1918 г. таможенное соглашение с Германией. Ему на смену спустя несколько лет (с 1921 г.) пришел экономический союз с Бельгией, просуществовавший до 2002 г. Далее началась эра трехсторонних соглашений, куда были включены Нидерланды, органически входившие в хозяйственную зону этой части Западной Европы. По существу, Бенилюкс стал прообразом будущих европейских интеграционных союзов, а Люксембург — активным двигателем объединительных процессов. Страна первой поддержала призыв Р. Шумана к созданию Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), исходя при этом не только из имманентно присущего ей пан-

европеизма, но и из вполне прагматических соображений, связанных с потребностями сбыта продукции черной металлургии. Люксембург — столица Великого Герцогства, стала в 1952 г. штаб-квартирой ЕОУС, ибо немцы, голландцы и французы не хотели уступать друг другу обладание символом нового объединения. По предложению представителя Люксембурга Ж. Беша, его стране были вначале временно, а затем и на постоянной основе переданы ключи от резиденции ЕОУС.

Неформальная поддержка Люксембургом дальнейшего объединения европейских экономик в формате Европейского экономического сообщества (ЕЭС), активное участие в процессе создания Римского договора и разработки структуры и организации работы Сообщества дали небольшому государству право претендовать на неофициальный титул одной из трех (помимо Брюсселя и Страсбурга) столиц ЕЭС. Изначально в столице герцогства разместились Европейский суд, обеспечивавший правовую поддержку всех сфер деятельности ЕЭС–ЕС, а также Счетная палата, производившая аудиторскую проверку бюджета Союза и его основных учреждений. Здесь же находится и Европейский инвестиционный банк, оказывающий финансовую поддержку различным проектам, осуществлявшимся в рамках Сообщества–Союза. Люксембург также получил возможность принимать у себя на постоянной основе некоторые органы законодательной власти ЕЭС–ЕС. Ежегодно в апреле, июне и октябре здесь проходят сессии высшего органа системы евроинтеграции — Совета Европейского союза. В г. Люксембурге располагается и Генеральный секретариат Европейского парламента. Право на местопребывание ведущих евроинстанций, помимо прочего, компенсировало незначительность персонального представительства Люксембурга в различных структурах интеграционного Сообщества, ибо здесь соблюдается с некоторыми поправками принцип соответствия представительства численности населения. От герцогства в Европарламенте, Экономическом и Социальном советах, а также в Комитете регионов заседали по 6 представителей; в Совете ЕС у него было лишь 2 голоса. В то же время за Люксембургом, как и за другими членами ЕЭС–ЕС, было закреплено одно из мест в составе Еврокомиссии, а главы маленького государства ротационно получали право председательства в Совете ЕС. В течение 60–90-х годов они смогли воспользоваться этой возможностью 10 раз.

Первым серьезным испытанием для Люксембурга как одного из лидеров ЕЭС стал конфликт, возникший в 1965–1966 гг. в связи с нежеланием Франции подчиниться мнению большинства в ЕЭС по вопросам финансирования аграрного сектора. Франция угрожала вывести своих представителей из состава ЕС. Люксембург, председательствовавший

тогда в ЕЭС, предложил компромиссный вариант, согласно которому решение любых вопросов в высшем органе Сообщества должно достигаться не арифметическим большинством голосов, а посредством достижения консенсуса. «Люксембургский компромисс» (под таким названием инициатива герцогства зафиксирована в истории Евросоюза) помог избежать крупного конфликта, однако в стратегическом плане он создал прецедент наложения вето одной из стран-участниц в случае неприемлемых для нее решений, одобряемых большинством. В несколько измененном виде «Люксембургский компромисс» вошел в текст Амстердамского договора 1997 г.

В 1970 г. Люксембург вновь заявил о себе как о движущей силе в процессе европейской интеграции. Тогдашний премьер-министр страны П. Вернер по поручению «шестерки» — стран ЕС сформировал из представителей этих государств рабочую группу, которой вменялось в обязанность подготовить проект создания Экономического и валютного союза (ЭВС). В октябре 1970 г. окончательный вариант документа, получивший название «план Вернера», был представлен Совету ЕС, который утвердил его в начале 1971 г. Создание ЭВС согласно этому документу было рассчитано на 10 лет. До 1980 г. планировалось осуществить следующие мероприятия: ввести полную взаимообратимость валют; обеспечить свободу передвижения капиталов; объединить все золотовалютные резервы ЕЭС, создать фонд валютного сотрудничества; твердо зафиксировать обменные курсы и, возможно, перейти к единой валюте[299]. Однако в обозначенный срок план не был реализован, причем не по вине его авторов, а по непредусмотренным ими внешним обстоятельствам. Первым среди них было решение США в августе 1971 г. приостановить свободную конвертацию доллара в золото, что привело к девальвации большинства валют стран ЕЭС. Следующий удар был нанесен осенью 1973 г., когда четырехкратное повышение цен на нефть нарушило платежные балансы стран Западной Европы, резко ослабило экономику Старого Света. Тем не менее на рубеже 80–90-х годов в процессе подготовки Маастрихтского договора многие идеи, высказанные в «плане Вернера», были модифицированы с учетом новой экономической и политической ситуации в Европе.

Во второй половине 70-х — начале 80-х годов главным действующим лицом от Люксембурга в процессе развития ЕЭС стал видный деятель либерального движения Европы Г. Торн. Занимая в 1974–1979 гг. пост премьер-министра, а в последующие годы будучи членом кабинета министров Люксембурга, он завоевал авторитет в европейских кругах как глобально мыслящий политик. Неслучайно именно Торн стал

первым председателем фракции либеральных партий в Европарламенте. В 1985 г. он был избран президентом «Европейского движения»; еще ранее в 1977 г. был награжден премией Р. Шумана. Свидетельством европейского реноме этого политика стало его избрание в 1981 г. председателем Еврокомиссии. При его непосредственном участии готовились такие важнейшие документы ЕЭС стратегического назначения, как Единый европейский акт и Шенгенское соглашение. Местом подписания последнего стал находящийся в Люксембурге замок Шенген, где 14 июня 1985 г. представители стран Бенилюкс, Германии и Франции зафиксировали процедуру отмены пограничного контроля для граждан этих государств. Пять лет спустя в этом же составе была подписана конвенция, определявшая условия реализации системы свободного передвижения для остальных участниц будущего ЕС, а также для новых членов данной организации.

Под руководством и при участии Г. Торна Еврокомиссия подготовила в 1985 г. так называемую Белую книгу о внутреннем рынке, являвшуюся важным шагом на пути к Маастрихтской договоренности. В декабре того же года на сессии Европейского совета в Люксембурге был одобрен Единый европейский акт, внесший изменения в Договоры об учреждении ЕОУС, ЕС и Евратома. Также предусматривались создание единого внутреннего рынка и усиление внешнеполитического сотрудничества государств — членов ЕЭС. Функции председателя ЕС в это время исполнял премьер-министр Люксембурга Ж. Сантер, с именем которого связаны многие инициативы страны в период важной фазы европейской интеграции. Его новое председательство в ЕС, пришедшееся на 1991 г., было вполне естественно связано с заключительной фазой подготовки Маастрихтского договора.

Ж. Сантер был одним из наиболее квалифицированных европейских специалистов в области финансов. Помимо того, что он совмещал пост председателя правительства Люксембурга с руководством национальным Министерством финансов, Сантер в 80-е — начале 90-х годов был на видных должностях в крупнейших международных объединениях этого профиля: в 1981–1989 гг. — управляющий Всемирного банка, в 1989–1994 гг. — управляющий Международного валютного фонда, в 1991–1994 гг. — управляющий Европейского банка реконструкции и развития. Неудивительно, что лидеры расширявшей свою географию объединенной Европы сочли его подходящей фигурой на ставший вакантным в 1995 г. пост председателя Еврокомиссии. Находясь на этом посту в чрезвычайно важный для ЕС период углубления интеграционных процессов, расширения границ Союза на Восток Европы, вовлеченности многих стран Союза в вооруженный конфликт на территории

бывшей Югославии, Сантер раскрыл свое дарование не только опытного политика, дипломата и финансового эксперта, но и хорошего организатора работы ЕК. Уже в марте 1996 г. он после фундаментальной подготовки провел Межправительственную конференцию государств — членов ЕС. При его непосредственном участии были приняты окончательные решения относительно границ создания Экономического и валютного союза, введения евро, определения круга государств — ближайших кандидатов на членство в ЕС, подготовки и подписания Амстердамского договора и т. д.

В своей работе в качестве председателя Еврокомиссии Ж. Сантер столкнулся и с трудностями, преодолеть которые он не мог во многом по причине занятости важнейшими экономическими и международными проблемами. В 1999 г. Комиссия была озабочена проблемой реформы управленческого аппарата, связанной с наличием в нем недобросовестных и нечистых на руку сотрудников. Скандал, получивший громкий резонанс в странах ЕС, побудил ряд депутатских фракций Европарламента поставить вопрос об отставке всех членов ЕК во главе с Ж. Сантером. В марте 1999 г. ЕК в полном составе ушла в отставку. Однако реноме Ж. Сантера как одного из авторитетных «евростроителей» осталось непререкаемым. Неслучайно он был включен в состав Европейского Конвента, которому было поручено сформулировать основные положения Европейской Конституции.

Говоря о деятельности Ж. Сантера как одного из политиков Европы «первого ранга», нельзя не упомянуть и о том, что именно при его премьерстве Люксембург ратифицировал в июле 1992 г. Маастрихтский договор. При этом Сантеру удалось избежать юридической коллизии, связанной с тем, что положение этого договора о праве граждан ЕС на участие в общеевропейских выборах на территории других государств Союза вступало в противоречие со статьями LII и CVII тогдашнего текста Конституции Люксембурга. Сантер договорился не только с партнером по коалиции — ЛСРП, но и с оппозиционной ДП о том, что все они проголосуют за Маастрихтский договор, невзирая на «конституционный казус». Позже, в 1994 г. обе статьи были пересмотрены с учетом европейских новаций. Другой важной правовой инициативой «эры Сантера» явилось создание Комитета по иностранным и европейским делам парламента, тесно связанного как с МИДом Люксембурга, так и с находящимися в стране учреждениями ЕС. Членами комитета были не только парламентарии из Палаты депутатов, но и представители страны в Европарламенте. Комитет обладал всей информацией, касавшейся взаимоотношений Люксембурга и ЕС. Это было тем более важно, что на практике абсолютное боль-

шинство директив Евросоюза, относившихся и к Великому Герцогству, не требовали одобрения парламента и выполнялись в «рабочем порядке» распоряжениями правительства. После избрания Ж. Сантера на пост председателя Еврокомиссии премьерский пост в Люксембурге занял Ж.-К. Юнкер, с именем которого связана новая страница в европейской жизни Великого Герцогства.

Будучи в течение долгих лет человеком «команды Сантера», он специализировался на финансовых и социальных проблемах (в 1982–1984 гг. — министр бюджета и финансов, в 1989–1994 гг. — министр финансов), постоянно участвуя в европейском направлении внешней политики Люксембурга. В частности, он готовил многие важные документы, связанные с председательством страны в Европейском Совете 1985 и 1991 гг. Во второй половине 1997 г. ему пришлось стать на полгода главным администратором ЕС, руководя председательством Люксембурга на отведенной ему ротационный срок. Таким образом, в течение шести месяцев в руках представителей маленького Люксембурга оказались две важнейшие должности Евросоюза. Вполне естественно, что Сантер и Юнкер координировали свои действия и планы, строили работу руководимых ими инстанций по принципу синхронизации и взаимосвязи в последовательном продвижении заявленных задач.

Наиболее ярко этот стиль представителей Люксембурга проявился в деле расширения границ ЕС на Восток. В июле 1997 г. Ж. Сантер предлагает на рассмотрение Европарламента план «Агенда 2000. Более сильный и расширенный Союз». В декабре того же года Европейский Совет на своем заседании в Люксембурге принял решение о переговорах со странами-кандидатами: Словенией, Польшей, Венгрией, Чехией, Эстонией и Кипром. Здесь же была определена и вторая группа из шести стран (Мальта, Словакия, Латвия, Литва, Румыния, Болгария), которые тоже имели перспективы стать членами ЕС в начале 2000-х гг. Также достаточно скоординировано оба люксембургских политика продвигали в этот период тематику евро и формирования ЭВС. В 1997 г. Люксембург отметился и еще одной инициативой, получившей название «Люксембургский процесс». Речь шла о комплексе мер по более эффективной политике занятости, предполагавших координацию в данном вопросе национальных программ преодоления безработицы. По существу, «Люксембургский процесс» дал старт разработке скоординированной макроэкономической политики ЕС, чему было посвящено специальное заседание Европейского Совета в Люксембурге (ноябрь 1997 г.).

И хотя в тот период многое из того, что инициировалось Люксембургом, осталось лишь на бумаге, однако импульс поиску решения

этой актуальной задачи ЕС был дан. Как отмечают политологи из университета г. Люксембург Ф. Пуарье и П. Дюмон, «многие главы государств и правительств похвалили роль Люксембурга на посту председателя (ЕС)»[300]. Люксембургские политики стремились продвинуть процесс «евростроительства» и через организацию Бенилюкс. При их непосредственном участии в 1997 г. эта организация выпустила Объединенный меморандум, в котором были обозначены приоритетные задачи Союза. К ним Бенилюкс относил скорейшее принятие Европейской Конституции, переход к прямым выборам председателя Еврокомиссии, ряд мер по улучшению работы этого органа и Европарламента и т. д.

К началу XXI в. Люксембург приобрел вес и влияние в деле европейской интеграции, несопоставимые с размером территории и численности населения своей страны как части объединенной Европы. Позитивность предложений и проработанность инициатив, выдвигавшихся политиками Великого Герцогства, их стремление найти компромиссные решения, многие из которых были «на вырост», — все это доказывало правомерность оценки вклада Люксембурга в строительство Объединенной Европы как все более выходивших за рамки чисто лабораторного уровня, законно претендующих на видное место в ряду других трансевропейских инициатив.

19.2. Люксембург и Евросоюз в начале XXI века («Эра Юнкера»)

Контуры «новой Европы», обозначенные при активном участии люксембургских политиков в Маастрихтском и Амстердамском договорах, вполне естественно, не могли быть более чем компасом в стратегических планах Евросоюза. Новое тысячелетие поставило перед ЕС многие проблемы, связанные не только с расширением границ Союза, но и с углублением интеграционных процессов внутри него, с насущной потребностью нахождения общего знаменателя не только между интересами старых и новых его членов, но и в среде старожилов евроинтеграции. Предстояло апробировать ряд экономических и социальных моделей, намеченных в документах, принятых и предлагавшихся в 90-е годы. Кроме того, ЕС оказался косвенным образом втянутым в американскую авантюру в Ираке, что вызвало у многих европейских держав подчас полярное отношение к этим событиям. Как выяснилось, далеко не гладким был путь внедрения в сознание европейцев идеи общей для них Конституции. Свои проблемы воз-

никли и по поводу функциональности руководящих органов Евросоюза: Европейского Совета, Комиссии и Европейского парламента. С осени 2008 г. «головной болью» ЕС стала проблема глобального финансового кризиса.

Люксембургские политики, облеченные властью в своем государстве, принимали самое активное участие в дебатах по вышеобозначенным и многим другим проблемам, связанным с развитием Евросоюза. Более того, ротационная структура власти в ЕС предоставила им в первой половине 2005 г. возможность вновь стать, используя шутливое выражение Ж.-К. Юнкера, «великой державой... сроком на 6 месяцев». Сам он, единственный среди европейских политиков последнего десятилетия, повторно возглавил Совет министров ЕС. На руку ему был опыт, накопленный во время председательства в 1997 г., хотя проблемы, с которыми он столкнулся в роли лидера Евросоюза, были куда более сложными, чем в прошлый раз. Ответственности за председательство добавляло и то, что после реформы Европейского Совета, утвержденной на саммите в Севилье (2002), каждый председатель ЕС должен был координировать работу в рамках составленной многолетней рабочей программы как со своим предшественником, так и с тем, кто придет ему на смену. Преемственность как минимум предполагала совпадения позиций по стратегическим целям и конкретике каждой проблемы, находящейся в повестке дня. На практике же все достигалось в процессе довольно острой полемики европейских лидеров.

Более сложной, чем в 1997 г., была и организация технических служб, призванных обеспечить страну-председателя необходимой информацией, организовать постоянный мониторинг европейских и международных событий. Рассчитывать только на штат постоянного представительства Люксембурга в брюссельской штаб-квартире ЕС Юнкер, конечно же, не мог. Поэтому на подготовительной стадии к председательству возникла проблема привлечения граждан других государств в секретариат Европейского Совета. Здесь Юнкера поджидала никак не прогнозировавшаяся им обструкция со стороны мощного профсоюза государственных служащих Люксембурга. Последний был вначале вообще против привлечения иностранцев на временную госслужбу, а в конце концов согласился на это при условии необеспечения их социальными льготами, положенными гражданам Великого Герцогства.

Другой, не менее важной проблемой, с которой столкнулся премьер-министр Люксембурга в канун своего председательства в ЕС, была недостаточная компетентность в европейских делах его партне-

ров по коалиции — социалистов. Будучи пять лет (с 1999 г.) в оппозиции, они произвели кардинальные перемены в своих руководящих структурах, в результате чего у них просто не оказалось «европеистов» такого уровня, каким, например, являлся Ж. Поос, длительное время находившийся в 80–90-е годы на посту министра иностранных дел. Новый глава МИДа социалист Ж. Ассельборн был в европейских делах, по существу, новичком, а штат его министерства в количестве 20 человек не мог физически нести нагрузку, ложившуюся на них в период председательства страны в ЕС. Юнкеру срочно пришлось прикрепить к МИДу опытных чиновников из брюссельского секретариата Европейского Совета. Однако главные трудности, как мы увидим, были не технического, а политического характера и проистекали из ситуации, складывавшейся в Евросоюзе во время люксембургского председательства.

Между тем авторитет в Европе самого Юнкера ко времени выполнения им важной роли в руководстве ЕС был весьма высок. Достаточно сказать, что весной 2004 г. его кандидатура наряду с уже упоминавшимися Ги Верховстадтом, В. Шюсселем, К. Патоном и некоторыми другими европейскими политиками рассматривалась в качестве вероятного председателя Еврокомиссии, т.е., по существу, главного чиновника данной организации. Юнкера поддерживали лидеры Франции, Германии, некоторых других государств, а также крупнейшая в Европарламенте фракция консерваторов и демохристиан («Европейская народная партия — европейские демократы»). Однако Юнкер, получивший на парламентских выборах в Люксембурге колоссальную поддержку населения, не захотел уходить с политической арены страны. Мотивация выглядела весьма убедительно: «Это желание люксембургского электората, чтобы я остался премьер-министром Люксембурга»[301]. В конце концов, европейские политики все же уговорили Юнкера на совместительство его лидерских функций в Великом Герцогстве с руководством Еврогруппой, которая контролирует финансовые проблемы ЕС. С лета 2004 г. и по сей день Юнкер занимается и этой сферой европейской интеграции. В нее входят министры финансов 15 государств зоны евро. Авторитет Ж.-К. Юнкера на пространстве ЕС окреп и после успеха возглавляемой им партии — ХСНП на выборах в июне 2004 г. в Европарламент (37,1%), что явилось одним из лучших показателей среди других партий консервативного направления. Эта тенденция подтвердилась и в 2009 г. — 31,3% и 3 из 6 люксембургских мест в Европарламенте.

По согласованию с высшими инстанциями ЕС и лидерами государств — членов Союза, Люксембург объявил главной задачей своего председательства продвижение в шести направлениях, обозначенных

в предшествовавшей миссии Великого Герцогства период деятельности Евросоюза. Тремя главными среди них были: дебаты по Лиссабонской стратегии 2000 г., нацеленной на превращение к 2010 г. совокупной экономики ЕС в самую эффективную в мировом сообществе; решение финансовых проблем Союза в рамках Пакта стабильности и развития; оформление приема в ЕС Болгарии и Румынии, а также обсуждение кандидатур Хорватии и, возможно, Турции. Другими приоритетными задачами люксембургского председательства были: координация внешнеполитической деятельности ЕС; проблемы глобализации экономики в рамках ВТО; развитие правовых норм в Союзе, исходя из ранее одобренного документа «Гаагской программы».

Характерной особенностью председательства Люксембурга и деятельности его премьер-министра на высшем посту в ЕС было сочетание реализма в оценках различных ситуаций без утраты оптимистического взгляда на проблему в целом. Это было наглядно продемонстрировано в отношении Лиссабонской стратегии. Оценивая методику действий Юнкера и его команды, люксембургские политологи Ф. Пуарье и П. Дюмон пишут: «Люксембургское председательство использовало этот промежуточный пересмотр для изучения стратегии, перефокусировки ее приоритетов, улучшения управления и осуществления специфической коммуникационной стратегии целевыми группами»[302]. В переводе с достаточно мудреного политологического новояза на общедоступный язык это означало детальное изучение доклада В. Кока — бывшего премьер-министра Нидерландов, возглавлявшего с марта 2004 г. группу экспертов, анализировавших Лиссабонскую стратегию. Ж.-К. Юнкер увидел в докладе Кока главное рациональное зерно — отказ от чисто наднационального решения поставленных амбициозных задач и перевода части стратегии в рамки практической политики каждого члена ЕС. В то же время Юнкер призвал коллег по Союзу не отказываться от координации усилий в рамках еэсовских структур. В своем выступлении на саммите глав государств ЕС в Брюсселе (22–23 марта 2005 г.) он предложил пересмотреть как конечный срок завершения Лиссабонского процесса (2010), так и этапы его реализации. По его настоянию в принятой в ходе саммита резолюции было указано, что период 2000–2004 гг. следует рассматривать как предварительный этап, своего рода репетицию к началу реализации стратегии. Было введено понятие «трехлетки», первая из которых охватывала бы период 2005–2008 гг. и в последующем могла быть продолжена в том же временно́м формате.

Много споров на саммите было вокруг так называемой директивы Болкестайна, предполагавшей открыть внутренний рынок ЕС для ра-

бочей силы и капиталов из стран Восточной Европы, сохранив для них условия, существующие в этих странах. Юнкер, несмотря на то, что некоторые лидеры ЕС, прежде всего принадлежащие к социал-демократам, увидели в директиве элемент «социального демпинга», предложил не отклонять документ в принципе, а доработать с учетом социальных целей Евросоюза. «На самом деле европейцы хотят работы» — этими словами Юнкер обозначил основной приоритет социальной политики Союза. Он пообещал, что во всех случаях европейская социальная модель сохранится, а в качестве примера успешной гармонизации интересов местных и иностранных работодателей и работополучателей он привел свою страну и успешно реализуемую в ней «люксембургскую социальную модель».

Если проблема реализации Лиссабонской стратегии и ее отдельных элементов была решена в свойственном для люксембургской политики компромиссном формате, то судьба Договора по стабильности и росту оказалась менее подвластной каким-либо консенсуальным новациям. Ни обозначенные в Договоре параметры экономической политики — максимально допустимый 3%-ный дефицит ВВП и 60% ВВП внутреннего долга, ни другие финансовые рамки для членов Союза не выполнялись на практике большой группой государств. Кстати, Люксембург был здесь одним из немногочисленных исключений, что давало Юнкеру моральное право достаточно жестко требовать от неуспевающих партнеров выполнения обозначенных контрольных цифр. Прежде всего это касалось Франции, Италии и Германии. Юнкер подчеркивал взаимосвязь между Лиссабонской стратегией и Договором по стабильности и росту. В тактическом отношении Юнкер проявил известную гибкость, привлекая на свою сторону немногочисленных «успевающих» из скандинавских государств. В частности, в канун своего председательства он заручился поддержкой правительства Финляндии.

Вполне естественно, что Юнкер искал компромиссных решений, хотя и не отказывался от санкций против нарушителей Договора по стабильности и росту, однако считал возможными превентивные действия ЕС как сигнал «последнего предупреждения». Кроме того, он считал вполне реальным делом создание в Союзе специального Фонда поддержки из средств должников, накапливаемых ими в период высокой конъюнктуры. В принципе же он был против пересмотра проблемы дефицита и включения в него ранее не учитывавшихся экономических компонентов. С другой стороны, он был против обострения отношений с грандами ЕС. Еще за год до своего председательства он высказал следующую мысль: «Мы должны помнить, что

эти три страны (Франция, Италия, Германия. — *Авт.*) представляют 75% валового внутреннего продукта европейской зоны... Если согласно технической интерпретации договора мы вынудим эти государства снизить их бюджетный дефицит, сократив инвестиционные расходы, мы рискуем и дальше видеть лишь движение экономики вспять. Более мудро дать этим странам время на улучшение их финансов при условии, что они выполнят в это время надлежащие структурные реформы»[303]. Юнкеру пришлось в вопросе о санкциях против нарушителей Договора вступать в постоянную конфронтацию с лидерами таких стран, как Австрия и Нидерланды, требовавших незамедлительных санкций против «тройки». Он считал возможным найти такое решение проблемы, которое, с одной стороны, формально не нарушит букву Договора, а с другой — не отринет от него должников. В начале марта 2005 г. он специально встречался с министром финансов Нидерландов и договорился о том, чтобы санкции применялись «экономически более разумно»[304]. Надо сказать, что и должники, и их критики признавали за Юнкером роль объективного посредника, учитывая не только его долголетнее пребывание во главе Министерства финансов своей страны, но и нахождение с 2004 г. на посту председателя финансовой Еврогруппы и связанного с ней Совета «Экономические и финансовые дела».

Проблема Лиссабонской стратегии и Договора стабильности накладывалась на чрезвычайно важное для всего Союза принятие бюджета на 2007–2013 гг. Одним из этапов реализации данной задачи стало заседании Европейского Совета 16–17 июня 2005 г. Однако если оба первых приоритетных направления люксембургского председательства нашли какой-то компромиссный общий знаменатель, то одобрение сбалансированного бюджета ЕС было почти наверняка обречено на неудачу. Еще за полтора года до встречи в Брюсселе шесть стран — доноров ЕС (Германия, Австрия, Франция, Нидерланды, Швеция и Великобритания) направило письмо тогдашнему председателю Комиссии Союза Р. Проди с предложением сократить бюджет ЕС до 1% ВВП. Еврокомиссия не согласилась с этим требованием, и вопрос о бюджете на 2007–2013 гг. оказался в подвешенном состоянии. Это был уже не первый случай, когда бюджетные проблемы вызывали распри у членов интеграционного объединения. Однажды, в 1965–1966 гг., именно Люксембург способствовал достижению компромисса с Францией по вопросам аграрной политики и ее возвращению в ряды Сообщества.

Второй раз совершить прорыв в этом вопросе Люксембургу не удалось. Еще до начала брюссельского саммита Ж.-К. Юнкер был весьма

скептически настроен относительно возможности компромисса. Источником его пессимизма была позиция Т. Блэра по так называемому британскому чеку — дотациям от ЕЭС, полученным Великобританией в 1984 г. на развитие ее аграрного сектора. Теперь, когда сельскохозяйственная политика этой страны была вполне успешной, ряд лидеров ЕС, в том числе и сам Юнкер, призывали Лондон добровольно отказаться от «чека», стабилизировав тем самым расходные статьи бюджета ЕС.

Как и ожидалось, Т. Блэр не согласился с доводами части лидеров ЕС, предлагая, со своей стороны, радикальную перестройку всей сельскохозяйственной политики Союза. У Великобритании нашлись и союзники в лице руководства Нидерландов, Швеции, Испании и Финляндии, которые, каждый по своим причинам, были недовольны бюджетными планами Евросоюза. В результате семилетний проект бюджета стоимостью в 870 млн евро был отвергнут. Ж.-К. Юнкер попытался спасти ситуацию, предложив заморозить «британский чек» на его нынешнем уровне и отказаться от него после 2013 г. Кроме того, Юнкер предложил несколько снизить общую сумму бюджета, дабы побудить страны-доноры поддержать его в целом. Не спасло положение и совместное заявление 10 новых членов ЕС об отказе до 2013 г. от положенных им бюджетных субсидий. В результате принятие бюджета было отложено до декабря 2005 г. В конечном итоге бюджет все же был принят, причем его размер — 862,3 млрд евро был, по существу, «золотой серединой» между цифрами, предложенными Великобританией и Люксембургом. Отметим, что произошло это в период председательства Великобритании в ЕС. Что касается Юнкера, то он не был в восторге от конкретных цифр, зафиксированных в декабре 2005 г. в Брюсселе.

Брюссельский саммит июня 2005 г. стал ложкой дегтя в той бочке меда, на которую рассчитывал Люксембург, вступая в председательские функции. Компромиссы по Лиссабонской стратегии и Договору стабильности не могли смягчить тот удар, который испытал Евросоюз, не приняв с первой попытки свою федеральную бюджетную программу. На пресс-конференции, состоявшейся 18 июня, на следующий день после закрытия саммита, Юнкер сетовал на то, что Европа находится не просто в кризисе, а в глубоком кризисе. При этом он имел в виду не только страсти вокруг бюджета, но и провал майско-июльских референдумов по Европейской Конституции, состоявшихся во Франции и Нидерландах. Он также сделал обобщающий вывод о развивающихся в высших политических кругах Европы двух несовпадающих тенденциях дальнейшего развития Евросоюза. По его словам, часть лидеров ЕС видят в нем лишь некое подобие бывшего Общего рынка, где каждый думает, прежде всего, об интересах своего государства. Другие

политики, и к ним Юнкер, безусловно, относил и себя, стремятся сформировать политический союз, построенный на основе солидарности, способный справиться с новыми вызовами глобализации.

Не все удалось Юнкеру и в вопросе планов приема в ЕС новых членов из стран Юго-Восточной Европы. Если относительно Болгарии и Румынии Люксембург не разошелся с другими старожилами ЕС по поводу сроков вступления этих стран в Евросоюз, то в вопросе о перспективах Хорватии Великое Герцогство опять-таки встретило непонимание со стороны Великобритании. Юнкер считал, что возможен параллельный процесс переговоров и сотрудничества Загреба с Гаагским трибуналом. Великобритания же, а вслед за ней и ряд стран Центральной и Восточной Европы ставили условием начала переговоров прогресс в деле поимки тех, кто был объявлен в Гааге военными преступниками. Отметим, что разногласия в связи с Хорватией возникли и в самом правительстве Люксембурга, причем оппонентом Юнкера был его министр иностранных дел социалист Ж. Ассельборн, также считавший, что с переговорами о членстве этой балканской страны не стоит спешить. В результате ранее вписанная в график люксембургского председательства дата начала переговоров была отложена на неопределенный срок. Обжегшись на Хорватии, Люксембург стал менее оптимистично смотреть и на возможность начала переговорного процесса с другим гипотетическим кандидатом — Турцией. Более того, Ж.-К. Юнкер вообще не был уверен в реальности такой перспективы в обозримом будущем. Переговоры с этой страной, считал он, могут иметь и «некий иной результат, нежели вступление Турции в ЕС»[305].

Расширение ЕС в реальном или гипотетическом формате ставило перед Люксембургом как ротационной страной-председателем и проблему новой внешней и оборонной политики Европы-25. Юнкер и его соратники по команде «временного председательства», не выдвигая в качестве приоритетной задачу разработки внешней политики ЕС и ее оборонной составляющей, тем не менее были озабочены поиском общего знаменателя и в этом вопросе. Один из членов «команды Юнкера» дипломат Ж. Фриден следующим образом оценивал новую ситуацию: «Конечно, взгляды на совместную внешнюю политику у недавно вступивших стран не всегда полностью совпадают с мнением старожилов ЕС. Однако дискуссии по отдельным темам, я уверен, способны обогатить внешнеполитическую палитру Союза»[306]. Заботясь о балансе международного курса новых и старых членов ЕС, Люксембург не снимал с повестки дня и проблему устранения расхождений между старожилами, особенно ярко проявлявшуюся в период начала агрессивных действий США против Ирака. Само Вели-

кое Герцогство не только не приняло участия в военной операции против режима С. Хусейна, но и было в числе тех, кто осудил военную акцию США. В целом Люксембург оказался среди таких стран, как ФРГ и Франция, лидеры которых были самыми резкими в ЕС критиками этого акта американского супергегемонизма.

Люксембургские политики достаточно трезво анализировали складывающуюся ситуацию. Уже упоминавшийся ранее Ж. Сантер, входивший в состав Конвента ЕС, занимавшегося разработкой Конституции Евросоюза, следующим образом оценил степень расхождения европейцев по иракской проблеме: «Конфликт вокруг Ирака ярчайшим образом высветил острую проблему самого Евросоюза — неспособность проводить единую внешнюю политику. Пятнадцать стран-членов не смогли сформулировать общую позицию по важнейшему вопросу... Роль Евросоюза в мировой политике должна соответствовать той роли, которую он играет в мировой экономике. Сегодня получается иначе... Европа, этот экономический гигант, остается пока в некотором роде политическом карликом»[307].

Сантер видел внешнеполитическую слабость ЕС не только в разноголосице по отдельным проблемам, но и в слабостях структурных инстанций Союза, отвечающих за внешнюю политику. Он как член Конвента внес предложение об учреждении должности вице-председателя Европейской комиссии — фактически министра иностранных дел Европы. Сантер полагал, что человек, занявший бы эту должность, не только смог бы повысить авторитет ЕС на международной сцене, но и стимулировал подорванный иракскими событиями диалог с США.

И Сантер, и Юнкер, как наиболее авторитетные люксембургские политики на пространстве Евросоюза последнего десятилетия, отдавали себе отчет в том, что события вокруг Ирака нанесли серьезный ущерб европейско-американским отношениям. Используя метафору Ж. Сантера, можно сказать, что в них образовалось «много разбитой посуды»[308]. Люксембургские политики полагали, что потребуется определенный период времени для восстановления духа дружеского партнерства между Европой и США. При этом они ясно указывали на то, что после нападения террористов на Нью-Йорк 11 сентября 2001 г. Америка посчитала возможным навязывать свою волю остальному миру. «Мы не можем это принять, — отмечал Сантер. — Ведь партнерство означает, в первую очередь, взаимное доверие. В отношениях с США это доверие переживает сейчас трудный период, проходит проверку на прочность. Америка против многополярного мира. Но на нашей планете нет одного полюса, как этого кому-то хотелось бы. Ре-

альность такова, что мир многополярен, есть Соединенные Штаты, есть Европа, Азия, Китай, Индия, есть Россия...»[309].

Если Сантер в статье, опубликованной в начале 2003 г., лишь обозначил проблему восстановления доверительных отношений между ЕС и США, то Юнкер в период своего председательства в Союзе предпринял реальные шаги в данном направлении. Этой задаче соответствовала его позиция во время визита в Европу в феврале 2005 г. президента США Дж. Буша. На совместной пресс-конференции Дж. Буша, Ж.-М. Баррозу и Ж.-К. Юнкера последний подчеркнул, что европейцы и американцы разделяют единое стремление к миру, и сослался на борьбу против терроризма и распространения оружия массового поражения, а также на борьбу против бедности и экономической отсталости. Юнкер также выразил готовность ЕС совместно с США оказывать поддержку иракскому правительству, оказывать последнему реальную помощь в восстановлении демократии в стране[310]. Отметим, что ротационный председатель ЕС дипломатично обошел проблему вывода войск США и стран — членов НАТО из Ирака. В таком же духе примирения с американским союзником был выдержан и визит Ж.-К. Юнкера в США в конце июня 2005 г. Однако время последнего визита Юнкера в качестве ротационного председателя ЕС совпало с раздраем в стане лидеров Союза, связанным с непринятием бюджета на 2007–2013 гг. и провалом референдумов по Евроконституции во Франции с Нидерландах. Горькой иронией звучали слова Юнкера относительно визита в США: «Послезавтра мы отправляемся в Вашингтон, чтобы детально объяснить президенту США прочность и силу Европы»[311].

Политическому стилю Ж.-К. Юнкера, проявившемуся в период его председательства в ЕС, соответствовало не только стремление к поиску компромисса с партнерами по переговорам, но и осваивание новых для Союза форм взаимодействия с родственными ему организациями. Ему, в частности, принадлежала пальма первенства в деле установления координации между ЕС, ОБСЕ и Советом Европы для создания «новой структуры, позволяющей улучшить сотрудничество и взаимодействие... в области общих интересов и особенно прав человека, демократии и правовых норм»[312]. Этот абзац из заключительной политической декларации III саммита Совета Европы (Варшава, май 2005 г.) перекликался с выступлением Юнкера на этом форуме, когда он обратил внимание на неожиданное соперничество трех представительных европейских структур: «Нередко действия дублируются, и проявляется соперничество между тремя крупными европейскими структурами — ЕС, СЕ и ОБСЕ»[313]. Отметим, что Совет Европы поручил Юнкеру «лично со-

ставить доклад об отношениях между Советом Европы и Европейским союзом на основе решений, принятых на саммите, и с учетом важности человеческого измерения в европейской политике»[314].

Нелья не упомянуть и еще об одном направлении внешнеполитических приоритетов «эры Юнкера» в ЕС в своем государстве. Премьер-министр Люксембурга неоднократно призывал европейские страны укреплять связи с третьим миром как посредством активного миротворчества, так и путем усиления экономической и гуманитарной помощи. В устах Юнкера это звучало вполне убедительно, ибо маленький Люксембург не только был представлен в составе миротворцев в различных регионах нашей планеты, но являлся одним из лидеров постоянного увеличения помощи развивающимся государствам. С 2003 по 2007 г. объем этой помощи относительно ВВП Люксембурга возрос с 0,81% до 0,92%. Такими темпами не могли похвастаться большинство стран — членов Евросоюза.

На период председательства Люксембурга в ЕС пришлись и трагические для Союза события: отклонение большинством во Франции и Нидерландах проекта Европейской Конституции. Для Люксембурга все это было важно также и потому, что одним из разработчиков данного документа был Ж. Сантер. Отклонение французами и нидерландцами Конституции, созданной при его участии, становилось, таким образом, пятном на репутации деятеля европейского масштаба, а то, что это пришлось на «эру Юнкера» в ЕС, также косвенно не добавляло авторитета политикам Великого Герцогства. С этим выводом согласны и уже упоминавшиеся люксембургские политологи Ф. Пуарье и П. Дюмон: «Процесс ратификации европейской конституции не лежит на ответственности председательства Люксембурга, но в определенном смысле он стал еще одной его неудачей»[315].

Следует указать, что ни Юнкер, ни другие лидеры ЕС не были готовы к такому повороту событий. Отсюда их растерянная реакция и определенная непоследовательность в анализах итогов французского и нидерладского референдумов. На них, безусловно, влияло и то весьма ощутимое большинство (55% во Франции и 61% в Нидерландах) противников Конституции, и весьма представительный электорат (порядка 70% по двум странам в среднем), принявший участие в голосовании. По сравнению с выборами в Европарламент (июнь 2004 г.) к урнам для голосования пришло примерно в полтора раза больше жителей двух ведущих стран Евросоюза. По горячим следам французского волеизъявления Юнкер назвал в качестве главной причины «нет» расширение ЕС за счет восточноевропейских государств и планы включения в Евросоюз Турции. По его словам, во Франции

был упущен шанс «убедить европейцев гордиться впечатляющими достижениями Европы последних 15 лет»[316]. Спустя несколько дней после референдума в Нидерландах Юнкер уже не использовал термин «впечатляющие достижения» ЕС. Наоборот, он с горечью отмечал, что Европейский союз более не вдохновляет людей. Тем не менее общий вывод Юнкера был в пользу предложенного проекта Конституции, ибо, по его словам, избиратели двух стран отвергли не столько саму Конституцию, сколько ЕС в его нынешнем виде.

Провал референдумов во Франции и Нидерландах сделал для руководства ЕС насущно необходимым дать уже официальную оценку случившемуся. Таковой стало совместное заявление Ж.-К. Юнкера, председателя Еврокомиссии Ж.-М. Баррозу и председателя Европарламента Х. Бореля от 1 июня 2005 г. Суть его сводилась к уважению мнения французов и нидерландцев, необходимости тщательного анализа итогов референдума, продолжению дискуссии о проекте Конституции в высших инстанциях Евросоюза. Отметим, что на состоявшейся в Брюсселе после оглашения «заявления трех» пресс-конференции Ж.-К. Юнкер указал на необходимость продолжения процесса ратификации по графику, утвержденному ранее Евросоюзом. Он также выразил надежду, что Союз перенесет этот «не первый тяжелый удар по европейской интеграции с начала 50-х годов». Юнкер сообщил также, что вопрос о Конституции будет внепланово включен в повестку для предстоящей 16–17 июня сессии Совета ЕС в Брюсселе.

Ситуация, сложившаяся вокруг провала ратификации во Франции и Нидерландах, обсуждалась в период, предшествовавший сессии Совета ЕС и в стенах Европарламента. Здесь главным оратором был министр по делам интеграции Люксембурга Н. Шмит, представлявший страну-председателя. Его точка зрения несколько отличалась от первоначальных оценок Юнкера. В частности, он видел корень зла в самом, недостаточно акцентированном, тексте Конституции, полагая, что в нее должны быть внесены коррективы, отвечающие чаяниям «евроскептиков». Шмит, как и Юнкер, считал возможным продолжить процесс ратификации, ибо 10 стран уже ратифицировали договор, 2 страны отвергли, а другие не должны быть лишены права высказаться по основному документу ЕС. Отметим, что к моменту начала брюссельского саммита список желающих спросить у своего населения мнения о Конституции заметно поредел. Дания, Португалия, Ирландия и Чехия объявили о переносе на неопределенное будущее своих референдумов, а Швеция сообщила, что не начнет процесс ратификации до тех пор, пока Франция и Нидерланды не проведут повторных голосований. Великобритания

также не выразила готовности обозначить конкретные сроки и формат голосования по Конституции ЕС.

С учетом коренным образом менявшейся ситуации Ж.-К. Юнкер внес существенные коррективы в позицию по процедуре и срокам ратификации. На саммите 16–17 июня 2005 г. он предложил не зацикливаться на ранее обозначенной дате завершения процесса ратификации — 1 ноября 2006 г. и отодвинуть этот срок до середины 2007 г.

По его мнению, каждая из стран, ранее утвердивших график ратификации, вправе либо придерживаться его, либо пересмотреть прежние планы. Он также призвал страны ЕС начать процесс диалога и обсуждения в рамках проблем, связанных с ростом «евроскептических» настроений в Европе. В то же время Юнкер, и в этом с ним были согласны Ж.-М. Баррозу и Х. Борель, выступал против коренного пересмотра текста Конституции, ибо этот текст, по мнению лидеров ЕС, компромиссен и содержит механизмы устранения проблем, ставших причиной взрыва «евроскептицизма» и протестного голосования.

Позицию Юнкера и по поводу добровольности решения каждой страны относительно ратификации, и в связи с сохранением Конституции в ее нынешнем виде можно было понять. Ведь в Люксембурге всенародный референдум по этому вопросу был давно намечен на 10 июля 2005 г. Отметим, что сам Юнкер под влиянием событий в соседних государствах предложил перенести его на более поздний срок. Однако Палата представителей Люксембурга, где большинство было у коалиции ХСНП и ЛСРП, придерживалась иного мнения. В результате специальным решением парламента ранее намеченный срок был сохранен.

У Юнкера были серьезные основания опасаться за результаты референдума. По сравнению с началом 2005 г. число «евроскептиков» согласно опросам общественного мнения возросло с 30 до 45% после обнародования итогов референдумов во Франции и Нидерландах. На руку последним были и некоторый спад экономической активности в стране, и неясность относительно влияния на социальную жизнь предполагавшихся новаций типа «директивы Болкестайна», и перспективные планы включения Турции в ЕС, что также могло гипотетически создать трудности на рынке труда. Значительную активность в период, предшествовавший референдуму, проявили «евроскептики», представители как левацких партий и организаций, так и местных антиглобалистов, а также популистского Комитета действий за демократию и социальную справедливость. И хотя на парламентских и евровыборах июня 2004 г. все они собрали вместе около 15% голосов, однако динамика последних месяцев накануне референдума была явно в их пользу.

В складывающейся ситуации «системные партии» Люксембурга, как входящие в коалицию, так и оппозиционная Демократическая партия, предприняли важный шаг пропагандистского характера. Накануне референдума парламент, которому не вменялось в обязанность высказаться по поводу Конституции, провел голосование по этому документу, давшее абсолютное большинство «еврооптимистам» (55 — «за», 5 — воздержались, никто не голосовал «против»). Однако еще более важное значение придавалось шагу, предпринятому лично Ж.-К. Юнкером. Накануне голосования он сделал публичное заявление, в котором объявил, что уйдет в отставку, если большинство граждан не поддержат Европейскую Конституцию.

Массированный нажим сверху, подключение к этому всех проправительственных средств массовой информации дали в конечном итоге нужный эффект. 56,52% граждан высказалось «за», а 43,48% — «против»[317]. Тем не менее по сравнению с результатами состоявшихся за год до этого выборами в парламенты Люксембурга и Европы число «еврооптимистов» значительно снизилось. Три «системные партии» (ХСНП, ЛСРП, ДП) получили на них более 75% голосов, утратив теперь почти 20% своих сторонников. Таким образом, маневр парламентариев и самого Юнкера стал, скорее всего, решающим фактором, позволившим Люксембургу протянуть руку помощи тонувшей Европейской Конституции.

Неудивительно, что европейские политики признали положительные итоги референдума личным успехом Юнкера, показателем доверия к нему со стороны народа маленькой страны. Лидеры ЕС использовали Люксембургский референдум в пропагандистских целях, утверждая, что негативная динамика, созданная на аналогичных волеизъявлениях во Франции и Нидерландах, сошла на нет и конституционный процесс можно продолжить. Также утверждалось, что теперь нет оснований требовать переработки текста Конституции. Однако дебаты в ЕС в 2006–2007 гг. показали, что вопрос не только об обновлении Конституции, но и об изменении ее формата под другим названием остается актуальным.

Премьер-министр Люксембурга был одним из разработчиков Лиссабонского договора, принятого в декабре 2007 г. лидерами ЕС нового варианта конституционного поля расширявшегося Союза. В этом документе помимо прочего предусматривался пост президента ЕС с достаточно широким кругом полномочий. Летом следующего 2008 г. вопрос о кандидатурах на пост президента ЕС активно обсуждался в руководящих кругах Евросоюза. Премьер-министр Люксембурга был одним из главных кандидатов на этот пост. В его пользу говорили

и солидный опыт практического участия в евроинтеграции, и наиболее длительный по сравнению с другими претендентами на этот пост (с 1995 г.) срок руководства правительством своего малого по размерам, но чрезвычайно значимого в континентальном масштабе, удельного веса в европейских делах. Препятствием в процессе продвижения Юнкера на новый рубеж в его политической карьере стала позиция лидеров Великобритании, которые не могли простить Юнкеру его роли в поэтапной ликвидации «британского чека».

Однако на пути люксембуржца к высшему посту в Евросоюзе неожиданно возникла и объективная причина — отклонение Лиссабонского договора в июне 2008 г. на референдуме в Ирландии. Комментируя этот очередной провал в процессе обретения Евросоюзом нового качества, Юнкер в отличие от некоторых других лидеров ЕС не впал в панику. Его позиция выглядела достаточно взвешенной. С одной стороны, он убеждал членов Евросоюза продолжать процесс ратификации, с другой — призывал власти ЕС внимательно проанализировать мотивацию большинства ирландцев, сказавших на референдуме «нет». Юнкер предложил временно пролонгировать процесс ратификации с учетом возможной доработки Лиссабонского договора, вызывающего сомнения и у некоторых других членов Евросоюза. Он полагал, что дата — 1 января 2009 г., ранее обозначенная как начало действия договора, является в новых условиях нереальной. Не исключал Юнкер и проведение всеевропейского референдума по договору, правда, оговорив этот шаг отсутствием на настоящий момент соответствующей договорно-правовой базы.

Новым испытанием для Ж.-К. Юнкера, как, впрочем, и для других лидеров ЕС, стал явно обозначившийся осенью 2008 г. кризис банковско-финансовой системы. Юнкер смог в начале октября провести консультации с другими членами Еврогруппы, оценить как причины кризиса, так и его возможные последствия с учетом реальной ситуации в экономике стран Еврозоны. Еврогруппа стала на некоторое время основным накопителем национальных концепций выхода из кризиса. Юнкер как один из ведущих авторитетов в финасовых вопросах провел также консультации с главой МВФ Д. Стросс-Каном. Результатом оперативных действий Еврогруппы стала выработка, правда, в самой общей форме (иного и не могло быть в крайне запутанной ситуации) концепции сочетания общеевропейских и национальных мер защиты банковской системы.

Юнкер не считал тотальное огосударствление банков панацеей от краха финансовой системы Европы, видя в подобных действиях лишь элемент антикризисной стратегии. В большей степени он полагался

на эффективные шаги общеевропейского масштаба, хотя и полагал, что они должны быть тщательно просчитаны. Проговаривалась им и идея создания в рамках Еврозоны некоего антикризисного фонда, хотя возможности его формирования виделись ему недостаточно отчетливо. В качестве председателя Еврогруппы он выдвинул три основные позиции преодоления кризиса: а) сохранение прежнего курса в области макроэкономической и структурной политики, а также бюджетной дисциплины; б) продолжение структурных реформ, прежде всего, посредством стимулирования конкуренции на рынке товаров и услуг; в) углубление диалога между социальными партнерами. Подобный план должен был быть реализован как в рамках отдельных членов ЕС, так и в масштабе организации в целом. Отметим, что активность Ж.-К. Юнкера резко повысила его авторитет как ведущего финансового эксперта Европы. Весной 2009 г. он был вновь переизбран еще на один срок на пост председателя Еврогруппы.

Однако некоторые лидеры Евросоюза, в частности, занимавший в этот период пост председателя ЕС Н. Саркози, с известной долей ревности восприняли увеличение политического веса лидера маленького государства в масштабах этой организации. Саркози считал, что именно он как президент крупной страны и временный лидер ЕС должен выражать точку зрения Союза по финансовым проблемам. В процессе спешной подготовки к вашингтонскому саммиту 20 стран, посвященному кризису (октябрь 2008 г.), он, по существу, воспрепятствовал включению Ж.-К. Юнкера в число участников предстоящей встречи. Президент Франции аргументировал свою позицию тем, что ЕС будет представлен в Вашингтоне им самим и председателем ЕК Ж.-М. Баррозу, а Еврогруппа является лишь частью общеевропейских структур. Саркози также напомнил Юнкеру, что банки его страны не в полной мере выполняют директивы ЕС о раскрытии счетов вкладчиков, косвенно способствуя тем самым финансовым затруднениям Европы.

В результате массированной атаки со стороны Н. Саркози, поддержанной, что вполне объяснимо с учетом проблемы «британского чека», Г. Брауном и некоторыми другими высшими должностными лицами ЕС, Ж.-К. Юнкер не стал настаивать на поездке в Вашингтон в качестве председателя Еврогруппы. Гораздо более резко он отреагировал на включение его страны в «серый список» ОЭСР, согласованный с руководством ЕС. В интервью «Шпигелю» (май 2009 г.) он отметил, что «разочарован всеми своими коллегами по ЕС, которые в Лондоне (саммит 20 стран мира) нарушили обещание, данное нам в Брюсселе (совещание лидеров ЕС)»[318]. Юнкер утверждал, что тогда было решено не включать государства — члены ЕС в число «офшор-

ных гаваней». С другой стороны, непонятно, почему лидеры ЕС «забыли» о таких «гаванях» в ряде штатов США и на прилегающих к Великобритании мелких островах (Джерси, Гернси. — *Ред.*).

Несмотря на весьма щекотливую ситуацию с вышеназванным включением Люксембурга в «серый список», Юнкер был готов и в дальнейшем активно работать в европейских структурах власти*. С этим, отчасти, было связано его решение оставить вскоре занимавшийся им пост премьер-министра Люксембурга, передав его своему коллеге по Совету министров и партии Л. Фридену.

* * *

Активное участие люксембургских политиков на всех этапах более чем шестидесятилетней истории интеграционного процесса в Европе и их личный вклад в дело евростроительства являются лишним доказательством важной роли малой страны в событиях на европейском континенте. Однако Люксембург пользуется вполне заслуженным уважением, прежде всего, благодаря своей успешной экономике, справедливой социальной политике, стабильной и предсказуемой внутриполитической ситуации. А.И. Глухов, занимавший в 1994–1997 гг. пост посла России в Люксембурге, следующим образом резюмирует свое восприятие маленького европейского государства: «Эта страна создавалась в тяжелых условиях, но сделана «для людей», так, чтобы им было удобно и хорошо жить. Здесь ощущаются человечность, дух свободы и достоинства... Здесь живут прилично и достойно, не кичатся «сверхбогатством». Присутствует «усредненность» доходов, построен этакий «зажиточный» социализм. Здесь «новой Европой» пахнет»[319].

Вне зависимости от трактовки тех или иных политических дефиниций, следует согласиться с тем, что Люксембург является своеобразной «маленькой витриной» Европы XXI века, в которой будущее наступило уже сегодня. Этот результат достигнут люксембуржцами под знаком национальной консолидации, сохранения своей самобытности в процессе далеко не однозначного становления Европейского союза, в котором сегодня очень многим живется не так вольготно и весело, как обитателям долины реки Мозель и холмов горного массива Арденн.

---

* В июле 2009 г. Люксембург был временно исключен из «серого списка» ОЭСР.

Заключение

Страновые и общеевропейские модели для Альпийского региона и зоны Бенилюкс

Государства, о которых говорилось в предложенной читателю монографии, приобрели за последние пятнадцать–двадцать лет иное, чем прежде, качество как в системе международных отношений, так и в ряде аспектов их внутреннего развития. Попытаемся хотя бы контурно обозначить некие «малоевропейские» модели, элементы которых могут быть востребованы при определенных обстоятельствах и в более широком общеевропейском контексте. Сразу оговоримся, что опыт, накопленный в Альпийском регионе и странами Бенилюкс, несет на себе, прежде всего, специфику бытия именно данной группы государств. При этом последние, даже будучи географическими соседями со сходной исторической судьбой, по-разному воспринимают происходящее в Европе и вне ее границ.

Когда определенная военно-идеологическим противостоянием двухблоковая система достаточно резко эволюционировала к однополюсности, объективно возросли потенции самостоятельного курса и у малых европейских стран. Последние, зажатые ранее тисками «холодной войны», стали не только объектами, но и субъектами мировой политики. Сохраняя себя в русле общего западноевропейского курса, они смогли акцентированно обозначить собственные позиции как свободные для поиска решений, учитывающих не только потребности интеграционных — военно-политических (НАТО) и экономико-политических (ЕС) — союзов, но в большей степени, чем прежде, коренные национальные интересы.

Сегодня можно выделить две *внешнеполитические модельные системы. Альпийскую*, базирующуюся на нейтральном статусе Австрии, Швейцарии, а также неформально сохраняющего таковой Лихтенштейна. И *бенилюксовскую*, определяемую как умеренный евроатлантизм. Швейцарско-лихтенштейнский вариант альпийской модели базируется на традиционном неприятии любой блоковой политики. Австрийский подвид исходит из возможности приспособления своего нейтрального статуса к варианту наличия в перспективе параллельной НАТО военно-политической структуры в рамках ЕС. Умеренный евроатлантизм стран Бенилюкса также рассчитывает, хотя в меньшей степени, чем австрийский вариант, на перенос в неопределенном временными рамками будущем центра тяжести военно-политического сотрудничества к сугубо европейским структурам. Обе модели ориентируются на более независимую от США политику, что уже было продемонстрировано отношением соответствующих государств к иракской авантюре Дж. Буша и иным, хотя бы в нюансах, восприятием иранской ядерной проблемы. Критический компонент малоевропейцев, не являясь аналогом антиамериканизма, существует в рамках «особого мнения», которое в годы «холодной войны» выглядело весьма смазанным.

В целом малая Европа стремится сделать Старый Свет более самостоятельной, чем в прошлом, величиной в системе глобальной субординации. И хотя речь пока не идет о месте Европы как нового, помимо США, полюса в международных отношениях, однако с учетом претензий крупных неевропейских держав на такую «полюсную» роль обособление Европы от США не кажется абсолютно надуманным вариантом.

Особые малоевропейские *интеграционные модели* можно, в первом приближении, наметить и на экономико-политическом пространстве Старого Света. Вырисовываются три варианта в позициях рассматриваемых нами государств. Первый, *швейцарско-лихтенштейнский*, предполагает весьма непростой путь интеграции в ЕС, путь достаточно сложных переговоров при постоянной оглядке на национальное общественное мнение. Второй вариант, *австрийский*, исходит из подчас болезненного процесса притирки страны-новичка как к уже сложившимся, так и к формирующимся институтам и принципам Евросоюза. Наконец, третий, *бенилюксовский*, вариант характеризуется определенным повышением удельного веса соответствующих государств и роли их политических лидеров на новом этапе евростроительства. В целом же вся малоевропейская «шестерка» приобретает качества одной из европейских козырных карт. Она заставляет считаться с осо-

бенностями своей экономики, внешней и внутренней политики. В ряде вопросов евростроительства малая Европа ставит себя вровень с мнением таких грандов, как Великобритания, Германия и Франция. Объективно таким переменам на силовом поле Европы способствует определенная эволюция структур и институтов ЕС, в которых консенсус постепенно заменяет принцип гегемонии крупных европейских держав.

Малые страны считают, что особенности евростроительства не будут противоречить их национальным интересам, не будут зависеть от территориально-демографического фактора. Ощутимое повышение степени участия государств малой Европы в континентальных и международных проблемах находится в прямой связи с возрастанием их удельного веса как субъектов европейской и мировой экономики. Страны «шестерки» являлись в начале XXI в. не просто экономически прогрессирующими государствами, но и входили в группу лидеров по целому ряду показателей хозяйственной жизни Старого Света. И по темпам экономического роста, и по объему национального ВВП и, особенно, по размеру ВВП на душу населения почти все они входят в первую европейскую десятку. Такие индикаторы экономического благополучия, как уровень инфляции и безработицы, у них также в основном лучше, чем в соседних Франции, Италии и Германии. В малых странах меньший, чем у соседей, процент людей, живущих за чертой бедности, выше ставшие общепринятыми показатели «качества жизни». Здесь достаточно успешно решаются проблемы бюджетного дефицита и уменьшения внутреннего долга. Отметим и то, что эти страны по причинам как субъективного, так и объективного свойства легче переносят тяготы, связанные с начальной фазой экономического кризиса. Сегодня они активно участвуют в выработке европейской антикризисной стратегии, учитывающей как общеконтинентальные и глобальные, так и национально-государственные интересы.

Объективно благополучная для «шестерки» ситуация связана с территориально-демографическим фактором. Но налицо и фактор субъективный — достаточно разумная экономическая политика власть имущих, оказываемая поддержка развитию хозяйственных структур собственных государств, их постоянный контакт с национальным предпринимательством, контроль над деятельностью иностранного капитала в своих государствах. Отметим, что в последние 15–20 лет вышли на уровень крупнейших международных концернов промышленные гиганты Нидерландов и Швейцарии, весьма заметны отдельные холдинговые компании Бельгии и Люксембурга. Нишевая специализация — своеобразный бренд экономики малой Европы позволяет соот-

ветствующим группам национального предпринимательства в связке с крупными фирмами других государств контролировать отдельные отрасли не только европейской, но и мировой экономики. Более того, в вышеназванных странах располагаются и штаб-квартиры крупных международных концернов.

Весьма заметен на западно-европейском пространстве и *банковский сектор малой Европы.* Финансовые операции в этом сегменте европейской экономики позволяют безбедно жить таким странам, как Швейцария, Люксембург и Лихтенштейн. Правда, облегченное налоговое законодательство этих государств вызывает серьезные нарекания у других членов ЕС. Это позволяет нечистым на руку предпринимателям соседних государств утаивать от собственных налоговых служб значительную часть доходов, не говоря уже об офшорных вкладах в банки Лихтенштейна и Швейцарии, сделанные преступными европейскими кланами и даже террористическими организациями. В целом ЕС не считает хорошим тоном увеличение национальных доходов соответствующих стран за счет подобных финансовых операций. В период банковского кризиса осени 2008 — весны 2009 г. стало еще более очевидным, что офшорные зоны все более становятся бельмом на глазу крупных экономических держав, требующих от вышеназванных стран полной прозрачности их банковской системы. Со своей стороны, страны «малой Европы» пытаются выработать некую «модель противодействия» крупным державам Старого Света и США, координируя свои действия и маневрируя в границах сохранения суверенных прав в сфере банковской деятельности.

В отличие от сомнительной, с точки зрения некоторых стран Европы, банковской малоевропейской «антимодели» модель в сфере *социальных отношений*, безусловно, является вкладом в решение проблемы трудового рынка Европы. Во многом благодаря социальной и экономической компактности соответствующих государств здесь уже во второй половине XX в. появились согласительные структуры, составными частями которых стали объединения работодателей и работополучателей при активном участии органов государственной власти. И система социального партнерства в альпийских государствах (Австрия, Швейцария), и нидерландская «польдерная модель», и люксембургская «социальная модель» — все эти согласительные схемы работают достаточно эффективно, освобождая экономическую жизнь соответствующих государств от резких социальных конфликтов, внося существенный вклад в повышение уровня благосостояния всех слоев, стабильное экономическое развитие малой Европы. Однако XXI век ставит непростую задачу сохранения соответствующих на-

циональных партнерских структур в едином европейском социальном пространстве, процессе приращивания к нему стран с неотрегулированными взаимоотношениями труда и капитала. Малопрогнозируемой становится будущая ситуация, где возможен и вариант внедрения партнерского трипартизма в новые европейские наднациональные структуры. Однако не исключено и деструктивное решение, при котором под единый европейский социальный стандарт будут подгоняться партнерские наработки, имеющие место в малой Европе. Открытым остается и вопрос: выдержит ли «партнерская модель» испытания нынешним экономическим кризисом?

Одной из насущных задач евроинтеграции является нахождение баланса центра и регионов. В этом вопросе Евросоюз может извлечь полезный опыт из соответствующих моделей, апробированных в малой Европе. Достаточно успешно, без заметных внутренних конфликтов функционируют федералистские структуры Австрии и Швейцарии. В первом случае апробирована *модель моноэтнического и монолингвистического государства*, во-втором — соблюден *баланс интересов различных этнолингвистических групп*. Альпийский федерализм является примером не только для конфликтных регионов крупных европейских государств (Шотландия, Страна Басков, Каталония, Корсика, Север Италии). Какой-то положительный опыт может извлечь для себя и страдающая от фламандско-валлонского противостояния Бельгия. Нерешенность экономических и этнолингвистических проблем делает ее негативную модель своеобразным уроком-предостережением в процессе формирования общеевропейской региональной политики.

Одной из насущных континентальных проблем, которая также моделируется в малоевропейском пространстве, является ситуация со все более возрастающими *потоками иммигрантов*. В рассмотренных нами государствах проживает, по приблизительным подсчетам, 10–15% людей, прибывших туда в последние два десятилетия законно или нелегально. Местные власти постоянно ищут оптимальные решения, учитывающие экономическую потребность в рабочей силе, особенно во все более значимой для общественной жизни сфере услуг. Не сбрасывается со счета и стратегическая задача по демографическому обновлению общества, ибо прирост численности коренных малоевропейцев столь незначителен, что весьма осязаемой становится проблема старения местного населения. С другой стороны, как показывает практика, трещит по швам концепция «социального государства», которое не в состоянии переварить социальные потребности новых жителей малой Европы. Иммиграция объективно обостряет

в этих странах криминогенную ситуацию. Терпит очевидный крах концепция «мультикультурной толерантности», ибо «новые европейцы» не стремятся отойти от присущих им норм бытового поведения и религиозных принципов, далеких от христианских ценностей, свойственных менталитету коренного населения.

Если иммиграционный вопрос не дал пока какой-либо позитивной малоевропейской модели, то возникшая во многом в результате появления в странах малой Европы массовых групп населения иной этноконфессиональной принадлежности проблема радикал-национализма нашла свое решение в политических структурах власти. Обозначившийся на рубеже тысячелетий значительный рост электоральных предпочтений для соответствующих партий в Австрии, Швейцарии, Нидерландах, Бельгии вынудил традиционный политический истеблишмент к эпизодическому сотрудничеству с соответствующими национальными отрядами правых радикалов. В то же время последние не смогли удержать свои властные позиции, а лидеры радикал-националистов остались тем или иным образом вне данных структур. Таким образом, в малой Европе прошла апробацию *модель демократического давления* на радикал-националистов, основанная на традиционном партийном треугольнике: консерваторы — социал-демократы — либералы. Впрочем, довеском к этой модели становятся и малоевропейские «Зеленые», электоральные достижения которых могут в обозримой перспективе сделать их партнерами вышеобозначенной «тройки». Выборы в Европарламент (июнь 2009 г.) показали, что как «Зеленые», так и радикал-националисты значительно усилили свои электоральные позиции, причем именно в малых странах — членах ЕС.

Возможность перехода к *трехсполовинной модели системы правительственной власти* подтверждается кризисом традиционных коалиционных комбинаций. В Швейцарии напор радикал-националистов поставил под сомнение прошедшую испытания пятидесятилетним периодом существования «магическую формулу». В Бельгии пресловутый «региональный вопрос» делает крайне неустойчивым принцип правительственного паритета партий Фландрии и Валлонии. В Нидерландах и Австрии, в каждой стране по-своему, варьируются варианты «больших» и «малых коалиций», возможности которых в значительной степени зависят от электоральных показателей партий, ранее не проявлявших себя на общенациональном уровне.

Тема общего и особенного иллюстрируется и другими аспектами функционирования институтов представительной демократии. С учетом того, что в четырех из шести рассмотренных нами государств наличествует система конституционной монархии, весьма любопыт-

на роль иерархов власти в их взаимоотношениях с национальными политическими системами. Если в Нидерландах и Люксембурге сохраняется модель «царствует, но не правит», то в Бельгии и Лихтенштейне в последние годы монархи все более заметны как действующие политические фигуры. В Бельгии Король в период затяжного правительственного кризиса, начавшегося со второй половины 2007 г., играл заметную посредническую роль в деле создания устойчивой коалиции фламандцев и валлонов. В Лихтенштейне князь, наоборот, готов был изменить в собственных интересах субординацию властных структур. В категории «особого», безусловно, находится и швейцарская «референдарная модель». Сам принцип опоры на мнение народа не вызывает никаких возражений. Однако его практическое использование в процессах перманентных волеизъявлений граждан тормозит, на наш взгляд, национальное законотворчество, особенно в той его части, которая касается встраивания страны в общеевропейские политико-экономические структуры.

Все вышесказанное позволяет констатировать *многообразие* «национальных моделей» государств Альпийского региона и стран Бенилюкс. Некоторые из них не могут стать предметом экспорта по причинам сугубо специфического свойства. Другие при определенной нюансировке возможны как модельные варианты для других государств. Однако среди последних есть не только государства с иными территориально-демографическими параметрами, но и несущие на себе особенность предшествующего исторического и социально-экономического развития. Во всех случаях политическая и экономическая элита Старого Света, озабоченная поиском европейской идентичности, не должна игнорировать наработки «шестерки» малоевропейских государств.

Малая Европа и новая Россия

Можно обозначить как минимум три аспекта, прослеживающихся в отношениях малых государств Старого Света с крупнейшей как по территории, так и по численности населения европейской державой. Первый касается собственно двусторонних отношений с Россией каждой из стран малоевропейской «шестерки». Второй подразумевает более широкий контекст в рамках сотрудничества России и крупных объединений трансъевропейского уровня (ЕС, НАТО, Совет Европы, ОБСЕ и т. д.). Наконец, третий уровень отношений касается возможности использования в той или иной степени опыта рассматриваемых государств применительно к процессам, происходящим в России

с момента обретения ею новой государственности. Последнее направление может выглядеть достаточно искусственным в свете уже высказанной мысли о несопоставимости по ряду параметров различных европейских государств. Однако опыт не является некоей статичной категорией, он может использоваться не только как «копирование» тех или иных «национальных» вариантов, но и как творческое восприятие определенных методов освоения социально-экономического и общественно-политического пространства.

Отметим как минимум три важнейших направления начального этапа формирования новой России, где возможно применение некоторых компонентов практики малоевропейских государств. В деле создания российской *хозяйственной модели* обращают на себя внимание особенности развития швейцарской экономики. По мнению Ю.И. Юданова, известного исследователя стран малой Европы, переход Швейцарии от чисто промышленной холдинговой модели институциональной структуры к ориентации на союзы банковского и промышленного капитала способствует их превращению в важнейший фактор формирования фундамента высококонкурентной национальной экономики. Юданов обратил внимание на ускоренные темпы создания в России промышленно-финансовых групп. Напрашивается аналогия со швейцарской моделью. Последняя способствовала закреплению небольшой страны в мировой экономике, формированию в глобальной хозяйственной системе собственной «производственной ниши»[320]. Второй страной, чей экономический опыт может быть востребован в России, являются Нидерланды. Здесь в конце XX в. происходила в чем-то схожая с российской структурная перестройка хозяйственной системы, освоение новейших технологий и методов маркетинговой деятельности. То обстоятельство, что именно в Нидерландах проходят стажировку многие российские менеджеры, свидетельствует о понимании экономической элитой России позитивности опыта этого малого по территории, но экономически мощного государства.

Известная степень востребованности малоевропейского опыта прослеживается в таком актуальном для России вопросе, как создание институционализированной системы *социального партнерства.* Уже сегодня и в предпринимательских кругах нашей страны, и в среде профсоюзных деятелей всерьез говорят о формировании российского аналога партнерских структур, хорошо проявивших себя в Австрии, Нидерландах, Люксембурге, Швейцарии. Заинтересованные лица отдают себе отчет в том, что партнерская система как регулятор социально-экономических проблем не появляется в одночасье, ибо

и в указанных странах она формировалась десятилетиями. Кроме того, очевидна возможность функционирования соответствующих структур лишь при наличии доброй воли и желания со стороны властей как в центре, так и на местах. Непременным условием становления партнерского климата является реальное существование крупных предпринимательских и партнерских объединений, не только легитимных с правовой точки зрения, но и объединяющих большинство работодателей и работополучателей. В странах малой Европы дело обстоит именно таким образом.

Наконец, третьим наработанным в малой Европе направлением, объективно востребованным в сегодняшней России, является опыт *федералистских отношений*. Пожалуй, в этом вопросе, как ни в одном другом, российские интересы вполне очевидны. Нет нужды ссылаться на многочисленные публикации видных историков, политологов, правоведов, упоминать десятки семинаров и конференций, где подробно анализируется то, что сделано в таких странах, как Австрия и Швейцария.

Австрийский федерализм является как бы уменьшенной в масштабе моделью русскоязычной России, где основной проблемой, как и в Австрии, становится соподчиненность полномочий центра и регионов. Швейцарский вариант близок нам тем, что здесь апробирована схема сосуществования разных этнолингвистических федеративных единиц. Нельзя не согласиться с А.И. Степановым, автором ряда монографических исследований современной Швейцарии, бывшим российским послом в альпийском государстве, который утверждает следующее: «Глубокое знание и изучение швейцарского опыта имеет для нас сугубо практический смысл»[321].

Россиянам, безусловно, следует осваивать не только положительный опыт малых стран Европы, но и стремиться не повторять ошибочных путей функционирования федеративных структур. Здесь, конечно же, видится, «бельгийский казус», причем и в его этнолингвистической составляющей, и в экономической подоплеке конфликтных событий последнего времени. Очевидно, что хозяйственные диспропорции двух частей Бельгии, ставшие яблоком раздора для политической элиты Фландрии и Валлонии, не должны быть повторены в российских условиях, где необходимо изначально заложить равномерное распределение программ регионального развития без каких-либо перекосов в сторону того или иного субъекта Российской Федерации. Языковая проблема также с учетом бельгийского опыта должна решаться без акцента на значимости языка «титульной нации», с учетом богатого этнокультурного наследия всех составных частей России.

Не вызывает сомнений, что творческое использование опыта малых стран Европы является лишь частью темы двусторонних отношений России и соответствующих государств. В советский период истории нашей страны они были ограничены уровнем внешнеполитических контактов и экономического сотрудничества в рамках единой государственной политики СССР, а также строго регулируемых властными структурами культурных, научных и общественных связей. Смена новой Россией политической и хозяйственной парадигм открыла ей и ее гражданам значительно больший диапазон возможностей. Не только тщательно отобранные члены официальных делегаций, но и миллионы простых граждан смогли в качестве туристов ознакомиться с историей и современным развитием стран малой Европы. Отечественный бизнес получил возможность наладить партнерские контакты без непременного присутствия в них государственных чиновников. Помимо традиционных связей на высшем политическом уровне стали развиваться двусторонние отношения между политиками разного уровня и организациями, не относящимися к правительственным учреждениям. Развивается и ранее малоосвоенный формат сотрудничества на уровне отдельных регионов.

Становление новой России, начало ее перехода на стезю демократического обновления и рыночных экономических отношений было положительно воспринято в политических и общественных кругах малой Европы. Уже в конце декабря 1991 г. почти все из рассматриваемых нами стран признали Российскую Федерацию в качестве правопреемника СССР. Начался принципиально новый этап политического диалога, когда его участники перестали быть составными частями противостоящих друг другу военно-политических и идеологических систем. Для малых стран Европы это имело особое значение, ибо они в период «холодной войны» были связаны по рукам и ногам либо обязательствами принадлежности к военно-оборонительным союзам (НАТО), либо к неприемлющим «социалистическую» плановую экономику ЕЭС и ЕАСТ и в целом к западной «системе ценностей». У малых стран по объективным обстоятельствам было тогда меньше возможностей для свободного маневра, чем у их могучих соседей — Франции, начавшей при де Голле самостоятельный дрейф в атлантическом лагере, или Германии, оказавшейся при В. Брандте способной к новой «восточной политике».

Сегодня по прошествии почти двух десятилетий в условиях становления нового формата взаимоотношений малой Европы и России можно констатировать ряд фундаментальных направлений *межгосударственного диалога*. К традиционным взаимным визитам лидеров

добавилась такая перспективная форма сотрудничества, как совместные «программы действий», рассчитанные не только на текущий период, но и на длительную перспективу. Совершенствуется договорно-правовая база межгосударственных отношений, диалог ведут не только чиновники высшего ранга, но и политики, в том числе из оппозиционного лагеря. Активно развиваются межпарламентские контакты как по линии ПАСЕ, так и с Европарламентом. Важное место занимает диалог в рамках ОБСЕ. Новым явлением в отношениях России и стран малой Европы стало сотрудничество правоохранительных органов, структур, задействованных в борьбе против терроризма, наркомафии, организованной преступности.

Налицо значительный диапазон контактов со странами малой Европы, бóльшая, чем прежде, продвинутость в постановке проблем, выходящих за рамки *двусторонних отношений*, совпадение подходов не только в контексте общей оценки международной ситуации, но и ее отдельных фрагментов. Все это является одним из следствий более самостоятельного, без постоянной оглядки на мнение «старших братьев», курса стран малой Европы в сфере мировой политики. И «умеренный евроатлантизм» государств Бенилюкс, и нейтральный статус Австрии и Швейцарии позволяют этой группе стран в ряде случаев выходить за рамки общей западной линии поведения или по крайней мере высказывать собственную точку зрения. Эти особенности заметны у разных стран по-разному и относительно иракской проблемы, и действий США и НАТО в Югославии, и в вопросе о включении в НАТО бывших советских республик, и относительно размещения американской системы ПРО в странах Восточной Европы. Отметим и то, что некоторые малые страны быстрее, чем другие государства европейского континента, изменили свою позицию в отношении Чечни, акцентируя внимание в этом вопросе не только на нарушении прав человека, но и поднимая вполне обоснованную тему борьбы с международным терроризмом.

Наиболее благодатной почвой для сотрудничества малых стран Европы с Россией стала *экономическая деятельность*. Это касается и межгосударственных отношений, и многообразных налаженных связей отдельных фирм с российскими партнерами. На полном ходу работают смешанные комиссии, возглавляемые министрами соответствующих стран. С 1994 г. такие комиссии задействованы в отношениях России со Швейцарией и Австрией. Более десяти лет успешно работает аналогичная инстанция, связывающая Россию с Бельгийско-Люксембургским экономическим союзом. Особое место в хозяйственном партнерстве с Россией занимают Нидерланды. Они дают около 20%

всего объема вкладываемых в Россию иностранных инвестиций*, 322. Нидерланды и Люксембург занимают второе и третье места на континенте по объему накопленных инвестиций в экономику России.

Вполне естественно, что для нуждающейся в энергоносителях Западной Европы Россия является, прежде всего, источником получения газа и нефтепродуктов. Сегодня даже трудно себе представить, как существовала бы экономика малой Европы без регулярных поставок из России важнейшего для нее топлива. Россия понимает нужды этих стран, не считая, однако, «сырьевой крен» постоянным фактором межгосударственного товарооборота. Для его диверсификации необходимо, по мнению российских официальных лиц, осуществлять более интенсивную производственную кооперацию и инвестиционное сотрудничество в наукоемких областях. Сегодня Россия видит возможность развития отечественной экономики в том числе и посредством сотрудничества гигантов национального и европейского рынка. Среди последних можно выделить нидерландские «Газюни», «Шелл», «Юнилевер», швейцарские «Нестле» и «Новартис», австрийский «Страбаг», бельгийские «Сольвей» и «Инбеф». Со своей стороны, рынок стран малой Европы активно осваивают многие гиганты российской экономики, успешно выдерживая конкуренцию со стороны местного предпринимательства. Объективно этому способствует отработанная уже десятилетиями правовая база для хозяйственной деятельности, с чем в самой России пока еще имеются значительные трудности. Другой комплекс проблем, осложняющих экономические связи России и малой Европы, порожден нынешним начальным этапом кризиса мировой финансовой и хозяйственной систем, развитие которого может внести свои негативные коррективы и в процесс сотрудничества вышеназванных субъектов на европейском пространстве.

Культурный обмен, казалось бы, в отличие от экономического не претерпел столь существенных перемен, связанных с изменившейся парадигмой политико-экономического формата России. Однако и здесь вследствие устранения идеологического противостояния удалось ликвидировать многие завалы времен «холодной войны». Трудно себе представить возможность осуществления в советский период ис-

---

* Этим обстоятельством можно, в частности, объяснить значительный интерес к теме «ЕС и Россия» не только у политиков и представителей бизнеса Нидерландов, но и у экспертного сообщества. Свежим свидетельством повышенного внимания к этой проблематике может быть книга под весьма символическим названием: «Европейский Союз и Россия: взаимное восприятие и взаимная заинтересованность в формировании отношений», вышедшая в Гааге в ноябре 2008 г., написанная группой сотрудников Нидерландского института международных отношений Клингендель.

тории России обмен архивами между Лихтенштейном и нашей страной, касающимися расстрела царской семьи и вывезенного в СССР в 1945 г. архива княжеской династии. Другой архив, попавший в годы Второй мировой войны в руки советских властей, принадлежавший королевскому дому Нидерландов, также был возвращен владельцам. Некоторые важные архивные материалы были возвращены Россией Бельгии и Люксембургу. Другой пример сотрудничества, маловероятного в период «холодной войны», затронул российско-австрийские отношения. В 2002–2005 гг. Австрия выплатила значительные компенсации бывшим советским узникам концлагерей, находившихся на ее территории. В начале 2000-х годов, главная военная прокуратура России завершила процесс реабилитации необоснованно репрессированных советскими карательными органами австрийских граждан.

Было бы, однако, ошибкой представлять дело таким образом, что сотрудничество в различных областях культурного обмена и в гуманитарной сфере лишено своих проблем. Одна из них — чрезмерная бюрократизация этой сферы, наличие многочисленных инстанций, тормозящих принятие важных и взаимовыгодных решений. Другим негативным для сотрудничества обстоятельством является сложный процесс формирования общей правовой базы, адекватного представления о законодательных нюансах в культурной сфере. Конфликты со швейцарской юстицией показали, что в этом вопросе предстоит весьма непростой путь сверки национальных законодательств.

Отношения стран Альпийского региона и зоны Бенилюкс с Россией при всем их своеобразии отнюдь не выходят за рамки нахождения взаимоприемлемой модели. Постоянно продолжается поиск в рамках общеевропейского вектора сотрудничества государств с различным опытом развития демократии, социальных и рыночных отношений. То обстоятельство, что в данном случае они не отягощены проблемами глобального характера и, прежде всего, касаются межстрановых взаимных интересов, делает эти отношения более предсказуемыми в условиях меняющейся Европы и мира.

Примечания

[1] Конституция Австрии // Конституции государств Европейского союза. М., 1997. С. 11.

[2] Там же. С. 48.

[3] Компас. ИТАР-ТАСС. 2004. № 30. С. 43.

[4] Tatsachen und Zahlen. Wien, 2000. S. 62.

[5] Современная Европа. 2001. № 1. С 48.

[6] Современная Европа. 2002. № 1. С. 68.

[7] Конституция Австрии. С. 28, 29.

[8] Современная Европа. 2001. № 1. С. 52.

[9] Государство и право. 1994. № 3. С. 125.

[10] *Bubjäger P.* Klippen einer Föderalismusreform. Innsbruck, 2005. S. 25.

[11] Конституция Австрии. С. 96.

[12] Международная жизнь. 2006. № 6. С. 62.

[13] Конституция Австрии. С. 29.

[14] Договор о Европейском союзе. М., 2001. С. 21.

[15] Tatsachen and Zahlen. S. 30.

[16] Конституция Австрии. С. 29.

[17] Современная Европа. 2002. № 1. С. 62.

[18] *Vranitzky F.* Politische Erinnerungen. Wien, 2004. S. 139.

[19] *Vranitzky F.* Op. cit. S. 200, 201.

[20] Мировая экономика и международные отношения. 2000. № 6. С. 106.

[21] Австрия. Цифры и факты. Вена, 1996. С. 92.

[22] Там же.

[23] Tatsachen und Zahlen. S. 97; Австрия. Цифры и факты. С. 69.

[24] Jorg Haider: The Rise of the Austrian Extreme Rightist // www.adl.org/backgroundes/joerg_haider.asp.

[25] Политические партии. Справочник. М., 1986. С. 31.

[26] Цит. по: Правый радикализм в современной Европе. М.: ИНИОН, 2004. С. 84.

[27] Цит. по: подборка высказываний лидера АПС: Haider in His Own Words // Time Europe. 2000. 14 February.

[28] Jorg Heider: key quotes. www. bbc. co. uk. 2.02.2000.

[29] Австрия. Цифры и факты. С. 69.

[30] Итоги. 08.02.2000. С. 27.

[31] Из интервью с Йоргом Хайдером: The Man and His Messages // Time Europe. 2000. 14 February.

[32] *Vranitzky F.* Op. cit. S. 219.

[33] *Vranitzky F.* Op. cit. S. 398.

[34] Евро. 2000. № 5. С. 5.

[35] См.: Современная Европа. 2002. № 1. С. 67.

[36] См. *Ульрам П.А.* Австрийская народная партия // Консервативные и либеральные партии западноевропейских стран. М.: ИНИОН, 2007. С. 176.

[37] *Vranitzky F.* Op. cit. S. 262.

[38] Цит. по: Компас. ИТАР-ТАСС. 2004. № 30. С. 43.

[39] Der Spiegel. 2009. No 16. S. 98.

[40] См.: Австрия. Факты и цифры. Вена, 1996. С. 65.

[41] Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 2. С. 90.

[42] Европа. 2005. № 4. С. 26.

[43] Вестник Европы. ИТАР-ТАСС 24.01.2008. С. 8.

[44] Европа. 2005. № 4. С. 26.

[45] Österreichs Statistik: Pressezahler//http:// www. Statistic.

[46] Tatsachen und Zahlen. S. 118.

[47] Österreichs Statistik: Fachbericht. 2005.

[48] Österreichs Statistik: Pressezahler. 2005.

[49] Tatsachen und Zahlen. S. 95.

[50] См. Австрия // Энциклопедия стран мира. М., 2004. С. 138.

[51] Tatsachen und Zahlen. S. 116–118.

[52] Договор о Европейском союзе. С. 14–15.

[53] Евро. 2000. № 3. С. 15.

[54] Евро. 2000. № 4. С. 16.

[55] Европа. 2000. № 3. С. 7.

[56] Европейский союз: факты и комментарии. 2000. № 1. С. 25.

[57] Там же.

[58] Европа от А до Я. Справочник европейской интеграции. Рига, 2002. С. 374.

[59] Österreichische Eu-Präsidentschaft 1998. Wien, 1998. S. 9.

[60] Европа от А до Я. Справочник европейской интеграции. С. 357.

[61] Europäische Rundschau. 1998. № 2. S. 9–16.

[62] Österreichische Eu-Präsidentschaft. S. 9.

[63] Международная жизнь. 2006. № 4. С. 142.

[64] Компас. 2006. № 4. С. 36.

[65] Международная жизнь. 2006. № 4. С. 141.

[66] Bild. 12.05.2007.

[67] См.: Европа. 2000. № 5. С. 11.

[68] Вестник Европы. 11.01.2006.

[69] Компас. 2006. № 4. С. 36.

[70] Европа. 2003. № 8. С. 4.

[71] См.: www.lpb-bw.de/aktuell/europaeische_verfassung..phf (15.05.08.)
www.oesterreichbleibfrei.at/(10.05.08)
www.oevp.at/index.aspx?pageit=25378(15.05.08)
www.parlinkom.gv.at/PG/JAHR_2008/PK0305.shtml#(10.05.08)
www.wien-konkret.at/politik/europa/verfassung/(10.05.08)

[72] *Воцелка К.* История Австрии / Пер. с нем. М.: Весь Мир, 2007. С. 453.
[73] Международная жизнь. 1990. № 8. С. 43.
[74] Международная жизнь. 1989. № 1. С. 18.
[75] *Vranitzky F.* Op. cit. S. 358.
[76] Мировая экономика и международные отношения. 2000. № 2. С. 28.
[77] Там же. С. 28.
[78] Там же. С. 31.
[79] Там же. С. 34.
[80] См.: выступление Э. Райтера на международной конференции «Европейская модель на пороге XX века» (Москва, май 1999 г.) // Доклады ИЕ РАН. М., 2000. № 60. С. 34, 35.
[81] Мировая экономика и международные отношения. 2000. № 2. С. 29.
[82] См.: *Степанов А.И.* Русские и швейцарцы. М., 2006. С. 155.
[83] *Степанов А.И.* Указ. соч. С. 159.
[84] См.: Современная Европа. 2006. № 2. С. 56.
[85] Там же.
[86] *Степанов А.И.* Указ. соч. С. 187.
[87] Там же.
[88] Современная Европа. 2006. № 2. С. 55.
[89] *Степанов А.И.* Указ. соч. С. 174.
[90] *Флейнер-Герстнер Т.* Швейцария — страна с федеральным опытом. Фрибург, 1993. С. 73.
[91] См.: *Петров И.* Сепаратизм по-швейцарски // Вестник Европы. 2004–2005. Т. XIII–XIV. С. 102, 103.
[92] *Степанов А.И.* Указ. соч. С. 179.
[93] См.: Международная жизнь. 2006. № 3. С. 152.
[94] Цит. по: *Степанов А.И.* Указ. соч. С.214–215.
[95] Международная жизнь. 1998. № 3. С. 40–41.
[96] Там же. 2002. № 8. С. 97.
[97] Цит. по: *Степанов А.И.* Указ. соч. С. 224.
[98] Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс / Сост. А.А. Танин-Львов. М., 2001. С. 447.
[99] См.: *Степанов А.И.* Указ. соч. С. 222.
[100] См.: Современная Европа. 2006. № 2. С. 59, 60.
[101] См.: *Степанов А.И.* Указ. соч. С. 224.
[102] *Петров И.* Указ. соч. С. 724, 725.
[103] Современная Европа. 2006. «№ 2. С. 60.
[104] Цит. по: *Петров И.* Указ. соч. С. 783.
[105] *Петров И.* Указ. соч. С. 783.
[106] См.: Малые страны Западной Европы. М., 1984. С. 349.
[107] См. Международная жизнь. 2002. № 8. С. 97.
[108] *Петров И.* Указ. соч. С. 785.
[109] См.: Компас. 2004. № 38. С. 34.
[110] *Петров И.* Указ. соч. С. 757.
[111] Швейцария // Энциклопедия стран мира. М., 2004. С. 324.
[112] См.: Компас. 2004. № 38. С. 25.
[113] Vestnik Europe. 20.05.2003 (sabscribers@sender.itar-tass.com).
[114] Компас. 2004. № 38. С. 16.
[115] Le Tempe. 23.04.2002.

[116] Цит. по: *Петров И.* Указ. соч. С. 827.
[117] Le Tempe. 07.10.2002.
[118] Цит. по: Vestnik Europe. 06.01.2004 (asossendur.itar-tass.com).
[119] См.: Вестник Европы. ИТАР-ТАСС. 07.07.2008 г. С. 6.
[120] См.: Международная жизнь. 1990. № 5. С. 70.
[121] Там же.
[122] Там же.
[123] Цит. по: Компас. 2003. № 50. С. 7.
[124] См.: Компас. 2002. № 24. С. 48.
[125] Там же.
[126] Цит. по: *Петров И.* Указ. соч. С. 765.
[127] Der Bund. 21.05.2004.
[128] См.: *Петров И.* Указ. соч. С. 777–778.
[129] Швейцария // Энциклопедия стран мира. С. 327.
[130] См.: Современная Европа. 2003. № 1. С. 65–66.
[131] *Степанов А.И.* Указ. соч. С. 58.
[132] Вестник Европы. 20.10.2006.
[133] Швейцария // Энциклопедия стран мира. С. 325.
[134] См.: *Степанов А.И.* Указ. соч. С. 56.
[135] См. :Эксперт. 1997. № 48. С. 61.
[136] Международная жизнь. 1998. № 3. С. 41–42.
[137] Современная Европа. 2003. № 1. С. 68.
[138] См.: Вестник Европы. 03.04.2008. С. 11.
[139] Эксперт. 2008. № 46. С. 116.
[140] См.: Финанс. 2009. № 9. С. 38; Эксперт. 2009. № 10. С. 82.
[141] См.: Компас. 2004. № 38. С. 18.
[142] Современная Европа. 2003. № 1. С. 61.
[143] *Фейт Н.* Тайная деятельность швейцарских банков. М., 1986. С. 180–181.
[144] Современная Европа. 2003. № 1. С. 62.
[145] Financial Times. 16.11.2000.
[146] Ibid.; Ведомости. 26.10.2000.
[147] Wall Street Journal. 19.11.2001.
[148] Современная Европа. 2003. № 1 С. 64.
[149] Zuricher Trend. 29.08.2001.
[150] Statistischer Jahrbuch der Schweiz. Zurich 2004. S. 159.
[151] См. Малые страны Западной Европы. М., 1984. С. 219.
[152] См.: *Степанов А.* Указ. соч. С. 65; *Петров И.* Указ. соч. С. 19.
[153] Цит. по: Международная жизнь. 1996. № 2. С. 7.
[154] См.: Международная жизнь. 2000. № 1. С. 70–71.
[155] *Bellasi A., Riederer U.* Liechtenstein, die Schweiz und das Reich. Zürich, 1997. S. 118.
[156] Liechtenschtein. Europa Rewiew 1996. Bd. II. P. 1996.
[157] Цит. по: Международная жизнь.1996. № 2. С. 60.
[158] Цит. по: Компас. 22.08.2002. С. 72.
[159] Цит. по: Международная жизнь. 2002. № 1. С. 86.
[160] См.: Современная Европа. 2006. № 4. С. 7.
[161] Там же. С. 8.
[162] Лихтенштейн // Энциклопедия стран мира. С. 247.
[163] Современная Европа. 2006. № 4. С. 6.

[164] Frankfurter Allgemeine Zeitung. 17.04.2004.

[165] Liechtensteiner Volksblatt. 27.02.2000.

[166] Лихтенштейн // Энциклопедия стран мира. С. 247.

[167] Современная Европа. 2006. № 4. С. 7.

[168] Der Spiegel. 1997. No 51. С. 72.

[169] Цит. по: Международная жизнь. 2000. № 1. С. 74.

[170] См.: Независимая газета. 07.10.2000.

[171] Liechtensteiner Volksblatt. 16.08.2001.

[172] Комитет экспертов по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма.

[173] См.: Малые страны Западной Европы. М. 1972. С. 413.

[174] См. Конституция Бельгии // Конституция государств Европейского союза. М., 1997. С. 109, 112, 128, 129, 130.

[175] Quelle Belgique pour demain? Rapport Coudenberg. Paris-Gembloux, 1987. P. 104.

[176] Vestnik Europe. asos@seneler.itar-tass.com18.04.2002.

[177] http:/www.monarhia.ru/?id=01@type=new@y.2005.

[178] См.: Конституция Бельгии. С. 125.

[179] Там же. С. 124.

[180] Конституция Бельгии. С. 124.

[181] *Мусен В.* Десять правил бюджетного федерализма // Федерализм в России и Бельгии. Лейвен, 1996. С. 258.

[182] Конституция Бельгии. С. 132.

[183] См.: Арбитражный суд Бельгии // *Маклаков В.В.* Конституционный контроль в странах — членах ЕС. М., 1995. С. 28–30.

[184] Конституция Бельгии. С. 114.

[185] http://www.belgium.be/eportal/application?origin= 1 сол... 03.07.2007.

[186] http://election2007.Belgium.be/fr/cha/resnets.03.07.2007.

[187] Belgium. Europa. 1996. P. 539.

[188] См.: Компас. 2005. № 45. С. 54–58.

[189] http://elections2007belgium.be/fr/sen/hit.03.07.2007.

[190] См.: Социальное согласие против правого экстремизма. М. 2005. С. 370, 371.

[191] Там же. С. 371.

[192] Выборы во всем мире. М. 2001. С. 45, 46; Belgium: European parliament election reults 2004 // http://www/euroserver.com/?aid=16506.

[193] http://www.emigranty.ru/newsphp?nid=5383.

[194] http://www.fnb.to/FNB/FNB.htm.

[195] См.: Эксперт. 2006. № 47. С. 86.

[196] См.: Эхо планеты. 2007. № 42. С. 21.

[197] Le Monde. 08.11.2007.

[198] www.euronews.net/index.php?page=interview&article=480321&lng=10.
www.euronews.net/index.php?page=info&article=485473&lng=10.

[199] См.: Малые страны Западной Европы. М., 1984. С. 28, 29.

[200] Бельгия // Энциклопедия стран мира. С. 147.

[201] Belgium Un (Ltd). 2006.. Брюссель (на русск. яз.). Указ. соч. С. 9.

[202] См.: Малые страны Западной Европы. С. 223; Бельгия. С. 147; Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 6. С. 32.

[203] Малые страны Западной Европы. Указ. соч. С. 68, Regionale receningen. 2007. Бельгия // Указ. соч. С. 150.

[204] Regionale receningen. 2007.
[205] Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 6. С. 32.
[206] См.: Belgium Un (Ltd). 2006. С. 15.
[207] См.: Малые страны Западной Европы. М., 1984. С. 92, 93.
[208] См.: Мировая экономика и международные отношения. 2003. № 10. С. 25, Бельгия. С. 148.
[209] См.: Belgium. С. 52.
[210] См.: Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 6. С. 36.
[211] Panorama 2005.
[212] Belgium.. С. 20.
[213] http://www.confederatiebouw.be/files/stats/2006.og.nl.pdf.
[214] http://www.euratex.org/
[215] Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 6. С. 34.
[216] См.: Belgium. С. 27.
[217] См.: там же. С. 22.
[218] Малые страны Западной Европы. С. 100.
[219] Panorama 2006.
[220] См.: Компас. 2005. № 31. С. 67.
[221] Бельгия. С. 148.
[222] См.: Эксперт. 2008. № 39. С. 34.; Вестник Европы. 30.09.2008. С. 4.
[223] Рассчитано по: www.dofi.fgov.be.
[224] Цит. по: Малые страны Западной Европы. М., 1972. С. 440.
[225] *Тиндеманс Л.* Бельгийский сегмент европейской политики // Международная жизнь. 1989. № 8. С. 81.
[226] Там же. С. 79.
[227] Конституция Бельгии. С. 137.
[228] Международная жизнь. 1989. № 8. С. 83.
[229] См.: Европа. 2001. № 7. С. 7.
[230] См.: Европа. 2004. № 1. С. 5.
[231] См.: http://wwweuobserver.com/?aid=16506.
[232] Nota van het College van Secretarissen.
[233] Вестник Европы. 19.06.2008. С. 5.
[234] Международная жизнь. 1989. № 8. С. 78.
[235] Компас. ИТАР- ТАСС. 2003. № 7. С. 15–16.
[236] Strana Ru... 30.04.2005.
[237] Там же.
[238] Конституция Нидерландов // Конституции государств Европейского союза. С. 482.
[239] Там же. С. 483.
[240] Там же. С. 504.
[241] Там же. С. 477.
[242] Нидерланды // Энциклопедия стран мира. С. 260; *Шатохина-Мордвинцева. Г.* История Нидерландов. М., 2007. С. 439.
[243] Конституция Нидерландов. С. 485.
[244] Там же. С. 489.
[245] Там же. С. 487.
[246] Конституция Нидерландов. С. 496, 497.
[247] Там же. С. 496.
[248] Там же. С. 478.

[249] Нидерланды // Энциклопедия стран мира. С. 266.
[250] *Ван ден Бумен Б.Я.* Что такое социал-демократия (пер. с нидер.). М., 2008. С. 21.
[251] Vestnik Europe [asos@sender.itar-tass.com], 5.11.2002.
[252] FOD Bunnenlandse Zaken, Central Bureau (STA TEC).
[253] http://www.web.inter.nl.net. paul.treanor/pim.fortuyn.html.
[254] См.: *Treanor P.* Dreher R. Extreme // The National Review. 09.05.2002.
[255] См.: www.dutchnews.nl.
[256] Эксперт. 2008. № 38. С. 108, 109.
[257] Малые страны Западной Европы. М., 1972. С. 285.
[258] См.: *Шатохина-Мордвинцева Г.А.* Нидерланды в новое и новейшее время. М., 2002. С. 216.
[259] Малые страны Западной Европы. М., 1984. С. 65.
[260] См.: *Шатохина-Мордвинцева Г.А.* Указ. соч. С. 218.
[261] См.: Эксперт. 2006. № 39. С. 120.
[262] Современная Европа. 2004. № 4. С. 47.
[263] Эксперт. 2008. № 38. С. 110.
[264] Современная Европа. 2004. № 4.
[265] Эксперт. 2003. № 30. С. 32.
[266] Эксперт. 2008. № 38. С. 110.
[267] Цит. по: Европа. 2001. № 8. С. 26.
[268] Эксперт. 2006. № 39. С. 122.
[269] Эксперт. 2008. №4 2. С. 62.
[270] Вестник Европы. ИТАР-ТАСС. 09.04.2009. С. 8.
[271] См.: НАТО. Справочник. Брюссель, 1995. С. 215, 217, 219.
[272] Нидерланды // Энциклопедия стран мира. С. 263.
[273] Международная жизнь. 1991. № 1. С. 42.
[274] Там же. С. 49, 50.
[275] Международная жизнь. 1999. № 3. С. 64.
[276] Европейские партии и демократия (Документы и материалы Московского форума «За будущее демократии». Октябрь, 2006). М., 2006. С. 13.
[277] Малые страны Западной Европы. М., 1972. С. 339, 340.
[278] Международная жизнь. 1991. № 1. С. 46.
[279] Там же. С. 47.
[280] См.: Европейский союз. Путеводитель. М., 1998. С. 174.
[281] Цит. по: Компас. 2004. № 46. С. 31, 32.
[282] См.: Европа. Журнал Польского института международных дел. 2005. № 3. С. 29.
[283] См.: Европейский парламент. Проблемы и перспективы. М., 2004. С. 196–202.
[284] Европа. Журнал Польского института международных дел. 2005. № 3. С. 28.
[285] Там же. С. 43–44.
[286] Вестник Европы. 2005. Т. XVI. С. 40.
[287] См.: Международная жизнь. 1997. № 9. С. 40.
[288] Конституция Люксембурга // Конституции государств Европейского союза. С. 457.
[289] Там же. С. 461.
[290] Там же. С. 459.
[291] Там же. С. 460, 464.
[292] Европа. Журнал Польского института международных дел. 2005. Т. 5. № 3. С. 21.
[293] http://www.einews.com/luxemburg/newsfeed-grand-duke-henri.
[294] Economic and social. 2001.

[295] www/statistiques.public.lu/fr/publications/horizontals/kaleidoscope_2006en/kaleidoscope_2006_en.pdf.

[296] The world factbook.

[297] Европа. Журнал Польского института международных дел. 2005. № 2. С. 23.

[298] Эксперт. 2005. № 47. С. 56.

[299] Европейский союз. Путеводитель. М., 1998. С. 17, 63–64.

[300] Европа. Журнал Польского института международных дел. 2005. № 2. С. 25.

[301] Там же. С. 21.

[302] Там же. С. 29.

[303] La Croix. 23.10.2003.

[304] http://www.gouverment.lu/salle presse/actualite/2005/03/oizalm/index.html.

[305] Европа. Журнал Польского института международных дел. 2005. № 1. С. 10.

[306] Там же. С. 8.

[307] Россия в глобальной политике. 2003. № 2. С. 45, 46.

[308] Там же. С. 46.

[309] Там же. С. 46–47.

[310] Цит. по: Европа. Журнал Польского института международных дел. С. 64.

[311] Европа. 2005. № 7. С. 3.

[312] Цит. по: Европа. Журнал Польского института международных дел. С. 65.

[313] Европа. 2005. № 6. С. 21.

[314] Цит. по: Европа. Журнал Польского института международных дел. С. 65.

[315] Там же. С. 50.

[316] Европа. 2005. № 6. С. 9.

[317] Вестник Европы. 2005. XVI. 2005. С. 38.

[318] Der Spiegel. 2009. No 20. S. 51, 52.

[319] Международная жизнь. 1997. № 9. С. 45.

[320] См.: Современная Европа. 2003. № 1. С. 68, 69.

[321] *Степанов А.И.* Русские и швейцарцы. М., 2006. С. 200.

[322] *Герритс А.* (ред.) Европейский союз и Россия: взаиное восприятие и заинтересованность в формировании отношений. Москва, 2008 (пер. с нидерл.).

Сведения об авторах

Костюченко Алина Сергеевна, кандидат географических наук. Исследователь миграционных процессов и социально-экономических проблем Бельгии, Нидерландов и Люксембурга.

Матвеев Роальд Федорович, доктор политических наук, профессор Российского государственного гуманитарного университета. Автор ряда монографических работ, посвященных новейшей истории стран Западной Европы, а также проблемам современной политической теории.

Павличук Елена Ионикиевна, более тридцати лет работала в институтах гуманитарного профиля Российской академии наук (ИМЭМО, ИМРД, ИСПРАН). Специализировалась по проблематике франкоязычных стран Европы. В настоящее время на пенсии.

Пескова Людмила Владимировна, кандидат исторических наук. Специализировалась по проблемам франкоязычных государств и Средиземноморья. В настоящее время проживает в Израиле.

Рыкин Виктор Сергеевич, кандидат исторических наук, в 1991–2008 гг. работал в Институте Европы РАН. Автор ряда работ по проблемам германоязычных государств Европы.

Серик Раушан, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан.

Степанов Андрей Иванович, доктор исторических наук, профессор Дипломатической академии МИД РФ. Бывший посол РФ в Швейцарии. Автор книг по истории и современному положению Швейцарии и Лихтенштейна.

Тэвдой-Бурмули Александр Изяславлевич, кандидат политических наук, доцент МГИМО(У) МИД РФ. Автор публикаций по проблематике радикал-национализма в современной Европе.

Ходов Леонид Григорьевич, доктор экономических наук, профессор. В числе его многочисленных публикаций статьи по экономике и финансам государств малой Европы.

Шатохина-Мордвинцева Галина Алексеевна, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института Всеобщей истории РАН. Автор исследовательских работ по истории и современному положению Нидерландов.

Шубина Мария Владимировна, кандидат политических наук, журналист-международник. Исследователь радикал-националистических партий стран Западной Европы.

Швейцер Владимир Яковлевич, доктор исторических наук, главный научный сотрудник Института Европы РАН. Заместитель председателя Научного совета «Партийно-политические системы XXI века» при Бюро Отделения общественных наук РАН. Автор монографических исследований по проблемам Австрии и политических партий современной Европы.

Юданов Юрий Игнатьевич (1927–2004), крупнейший российский исследователь экономики стран Альпийского региона и зоны Бенилюкс. Долгие годы работал в ИМЭМО РАН. Незадолго до смерти передал для публикации свои последние разработки по тематике настоящей монографии. Был соавтором в двух коллективных монографиях ИМЭМО «Малые страны Западной Европы» (1972, 1984).

Summary

The authors of this book examine two groups of so-called «small European countries» — those, which are situated in Alpine region (Austria, Switzerland, Lichtenstein) and countries of Benelux (Belgium, the Nederlands, Luxemburg). The main attention is paid to the problems of domestic and international policy, the government structure and economy. The historical analysis ranges 15–20 years with some inroads to the earlier periods of these countries' development.

The authors conclude that the experience, accumulated by the given countries, reflects their specific character. At the same time elements of their political and socio-economic models can be applied under certain circumstances to the other European countries.

Following in general West European model, «small European countries» has managed to articulate their own position as receptive for solutions not only in favour of requirements of various alliances (both military-political, as NATO and economic-political, as EU), but also in favour of fundamental national interests. As a result two foreign policy systems were formed. One of them — the Alpine, based on the neutral status of Austria and Switzerland and on the informal neutrality of Lichtenstein. The other one — Benelux countries' foreign policy system may be determined as a moderate euroatlantism. But if the Switzerland-Lichtenstein variant relies on the traditional avoidance of any block policy, the Austrian variant doesn't exclude the situation when the country adjusts its neutral status to the military-political structure within EU, which is expected to appear in parallel with NATO.

It is also possible to foresee that the special features of «small European countries» will be used in further models of integration. The variant of Switzerland, for example, implies rather difficult integration in the EU, involving complicated negotiations dependent on public opinion in a country. The Austrian variant demonstrates the painful process of adaptation of

a newcomer to the existed and developed institutions and principals of the EU. The variant of the Benelux countries is characterized by a certain increase of importance of these countries and the roles played by their leaders on a new stage of EU development. All in all six «small European countries» make the «Large Europe» to take into consideration the peculiarities of their foreign and domestic policy.

The increasing role of the «small European countries» as the players of the European and world economy became also evident. These countries belong to the leading group of the Old World's economy. During the last 15–20 years the industrial giants of the Netherlands and Switzerland have shown results on par with the highest world's standards. Some holding companies of Belgium and Luxemburg have also become rather important. The banking and financial systems of «the small countries» occupy a significant place in Europe's economy. Some kind of «antimodel» of welfare improvement at the expense of liberal tax regulation has been created. As a consequence the local offshores have become «a thorn in the flesh» both for European and for the world community.

The certain contribution was made by the small countries in the sphere of social relations. The system of social partnership in the countries of Alpine region, «polder model» in the Netherlands, and «three parties' system» in Luxemburg — all these conciliatory mechanisms work rather effectively. They help to avoid sharp social conflicts, making the important contribution to the welfare of all the population groups in the countries of «small Europe». On the other hand the lack of solution of immigration problems in these countries hampered positive decision of questions, concerning with the inflow of the people who belong to another ethnic and religious groups. The problem of adapting the principals of the social state to the «new Europeans» needs hasn't been solved as well.

In the last years the party-political system of the concerned countries has undergone the definite evolution. The traditional triad — conservative (Christian Democrats), liberal, social-democratic (socialist) parties has been joined by with the parties of radical nationalists and greens. The former (in such countries as Austria, Netherlands, Switzerland) got the possibility of sharing power but couldn't preserve government posts, and the latter abandoned political struggle for different reasons. At the same time, the established coalitions are in the permanent crisis. The example of «the wide coalition» in the Netherlands, Switzerland, Austria and especially party-political system of Belgium, complicated with the «regional question», can be drawn.

Указатель имен

Абуталеб А. 427
Агт А. ван 399, 402, 403
Аденауэр К. 354
Аккер А. ван 287
Алмуния Х. 195
Алоис, Наследный Принц Лихтенштейна 237–240, 244, 249
Альбайрак Н. 427
Альберт II, Король Бельгии 263, 265–267, 302, 318, 320, 321, 325, 326
Анна, дочь Павла I, Императора России 378
Аннан К. 153, 454
Анри, Наследный Принц Люксембурга 475, 481, 482
Аппар Ж. 274
Армель П. 368
Аснар Х.-М. 95
Ассельборн Ж. 499, 504
Ахтисаари М. 97

Балкененде Я.-П. 365, 415, 421–425, 427–430, 451, 464–466, 468
Баррозу Ж.-М. 111, 362, 461, 506, 508, 509, 512
Бартенштайн А. 68, 106
Беатрикс, Королева Нидерландов 378, 379, 422, 423, 425
Беллаши А. 234
Бергер М. 67
Бержье Ж.-Ф. 218
Бернхард, Принц Нидерландов 377
Беш Ж. 492
Блохер К. 170, 172–175, 178, 182, 189, 190, 192, 201
Блэр Т. 299, 360, 362, 363, 465, 503
Бодуэн, Король Бельгии 265, 266
Бойтен П. ван 463
Болкестайн Ф. 194, 460, 500
Борель Х. 508, 509
Бос В. 427, 446
Брандт В. 523
Браун Г. 194, 512
Брейтнер Д. 378
Бринкхорст Л.Я. 424
Брук Х. ван ден 449, 457, 458
Бузек Э. 47
Бумен Б.Я. ван 407
Буссегер К. 90
Бутильоне Р. 463, 464
Бухингер Э. 67, 69
Буш Дж. 157, 247, 506, 515
Бюхель Х. 241

Вайль Р. 214
Вайханен М. 105
Вальдхайм К. 42, 50, 51, 93
Ванденберге Л. 314
Ванденбрук Ф. 296
Ванкаувенберге Ж.-К. 309
Ванланотте Й. 310, 370
Ванхеке Ф. 316
Варела Ж. 415

Вербеет Г. 424
Вердонк Р. 425, 429
Вернер П. 479, 493
Верхаген М. 430
Верховстадт Ги 302–306, 309, 321, 323, 344, 359–365, 370–372, 499
Вестенталер В. 65
Видмер-Шлюмпф Э. 182
Вилдерс Г. 424, 428, 430, 468
Вилле Х. 237
Вильгельм I, Король Нидерландов 256, 376
Вильгельм II, Император Германии 376
Вильгельм II, Король Нидерландов 378
Вильгельм III, Король Нидерландов 376
Вильгельм-Александр, Наследный Принц Нидерландов 379
Вильгельмина, Королева Нидерландов 376, 377, 396
Воцелка К. 114
Враницкий Ф. 42, 43, 45, 47, 51, 56, 66, 67, 69, 115–117
Врис Й. 449
Вукович М. 106

Габсбурги, династия 13, 131
Гаспери де А. 354
Глухов А.И. 513
Гог Т. ван 416, 429
Голль Шарль де 523
Горбах Г. 64
Горбачев М.С. 356
Грассер К.-Х. 60, 96
Граф Т. де 425
Граф Ф. ван дер 418
Гузенбауэр А. 67–72, 97, 113, 121
Гуттереш А. 95–97
Гухт де К. 309, 310, 358, 365–367
Гюисманс К. 287

Давиньон Э. 355
Дайст Й. 148, 156, 178, 179
Деан Ж.-Л. 291, 294, 295, 320
Девинтер Ф. 315, 316
Дедеккер 310
Дейкстал Х. 415
Демотт Р. 319, 320
Денз О. 304
Доннеа де Ф.-К. 325
Доннер П.Х. 428
Дрейфус Р. 174, 176
Дрес В. 396, 397, 402, 459
Дуйзенберг В. 459, 460
Дювалье Ф. 215
Дюмон П. 497, 500, 507
Дюран И. 304
Дютру М. 296

Елингер Т. 27, 30

Жан, Великий Герцог Люксембурга 474, 475
Жискар д'Эстен В. 108

Залм Г. 409, 424, 444, 466
Зикль Э. 95
Зюбербюллер Д. 214

Иоганн Адам Лихтенштейнский, немецкий князь 231

Йохан, принц, брат Вильгельма-Александра, крон-принца 379

Кабас Х. 57
Кальми-Рей М. 154, 157, 177–179, 198, 201
Караджич Р. 107
Карасек Ф. 101
Кейпер А. 391, 392
Кери Т. 67
Кикенборн В. ван 344
Клаас В. 117, 296, 369
Клестиль Т. 56, 57, 96
Клима В. 47, 54–57, 66, 75, 94, 101, 102, 105, 119
Клинтон Б. 408
Кок В. 403–409, 411, 416, 420, 421, 424, 458, 460–462, 500
Константейн, брат Вильгельма-Александра, крон-принца 379

Копп-Ганс Э. 216
Котти Ф. 147, 148, 213
Кох А. 97
Крайский Б. 42, 43, 67, 77
Крус Н. 446, 464
Кушпэн П. 157, 177, 178, 195
Кюлен ван М. 465

Лакшми 485
Ламбертц К.-Х. 325
Лангедрис Р. 325
Лачина Ф. 47, 75
Ленин В.И. 328
Ле Пен Ж.-М. 317, 418
Леопольд I, Король Бельгии 256, 320
Леопольд III, Король Бельгии 265
Летерм И. 310, 318–326, 348
Линден Р. ван дер 455
Лихтенштейны, династия 232
Лоенбергер Д. 178
Лойтард Д. 179
Лоран, Принц Бельгии 267
Лунс Й. 429
Любберс Р. 173, 402, 421, 424, 457, 458
Людовик XVI, Король Франции 211
Люксембург-Лимбурги, династия 474

Максима, кронпринцесса, жена Вильгельма-Александра, крон-принца 379
Мансхолт С. 459
Маркос Ф. 215
Мартенс В. 291, 293, 294, 302, 311, 356, 369
Маурер У. 183
Мелкерт А. 415
Мерц Х.Р. 178
Милошевич С. 119
Мирло Х. ван 405
Мишель Л. 97, 304, 309, 310, 362, 372
Младич Р. 107
Мобуту Ж. 215
Мок А. 43, 47, 75, 76, 115
Мольтерер В. 68, 71
Мортели К. 173
Мюссерт А. 393
Навейн Н.Р.А. 422
Наполеон I, Император Франции 232
Нассау, династия 474, 475
Некер Ж. 211
Николай II, Император России 376
Николаус, принц 240
Нобс Э. 166

Ойл Й.М. ден 398, 399, 402
Оранско-Нассауская династия 376, 379
Ореха М. 97

Павел I, Имератор России 378
Патон К. 499
Пейперс А. 465
Пернталлер П. 30
Петров И. 158
Петтеринг Х.-Г. 95
Пибалгс А. 106
Пласснык У. 107, 109, 114
Поос Ж. 499
Праммер Б. 67
Прёль Й. 71, 113
Принцхорн Т. 54, 57
Проди Р. 98, 198, 362, 502
Пуарье Ф. 497, 500, 507

Райтер Э. 119
Раувут А. 427
Рейндерс Д. 309, 320, 326
Ренсман Л. 50
Риглер Й. 47, 115
Ринов (или Ринова) Р. 238
Рисс-Пассер С. 58, 60, 62
Романовы, династия 378
Ромпёй Х. ван 321, 322, 326
Рупо ди Э. 310
Рутц Г. 176

Сантер Ж. 463, 479, 494–496, 505–507
Саркози Н. 465, 512
Скринци О. 50
Соен Ги 296
Спаак П.-А. 287, 354, 368
Спитальс Ги 296
Степанов А.И. 522
Стиккер Д. 429
Стросс-Кан Д. 511

Тернауэр Г. 54
Тиммерман-Бюк И. 424
Тинберген Я. 436
Тиндеманс Л. 311, 355–358, 368
Тончичь-Зоринь Л. 101
Торн Г. 479, 493, 494

Файман В. 69, 71, 72, 113
Фасльабенд Ф. 117, 119
Фейт Н. 220
Фельбер Р. 187, 188
Ферреро-Вальднер Б. 25, 95, 96, 102, 107, 111
Филипп, принц Бельгии 266, 267
Филлингер К. 152, 177, 194, 214
Фишер Х. 25, 67, 68, 71
Фишлер Ф. 107, 110–112
Флейнер-Герстнер Т. 135
Фольмер Г. 429
Форест Х. ван 429
Фортейн П. 173, 409, 412–419, 422, 423, 426
Франц-Йосиф II, Князь Лихтенштейна 239
Фриден Ж. 504, 513
Фровайн Й. 97
Функе Х. 50

Хайдер Й. 46–55, 58, 60–65, 71, 93, 94, 96, 99, 108, 115, 170, 418
Ханс-Адам II, Князь Лихтенштейна 235–239, 242, 244, 246, 247
Хаппер В. 238
Хаубнер У. 64
Хаупт Г. 64
Хилти М. 241
Хирси Али А. 425, 429
Хогерворст Й.Ф. 422
Хооп Схеффер Я. де 429
Хофер Э. 134, 153, 157
Хусейн С. 156, 372, 505

Циммерли У. 217

Чап Й. 67
Чаушеску Н. 215
Чучер К. 239, 249

Шалле В. 54
Шарлотта, Великая Герцогиня Люксембурга 474, 475
Шарль, Принц Бельгии 265
Швиммер В. 101
Шидер П. 101
Ширак Ж. 95, 98, 465
Шмид К. 67
Шмидт М. 96
Шмидт С. 160, 163, 178, 182
Шмидт Х. 51, 52
Шмит Н. 508
Шойх М. 75
Шоммер Г. 174
Шрёдер Г. 95, 361, 465
Штадлер П. 149
Штайнбрюк П. 214
Штойбер Э. 95
Штрахе К.-Х. 71
Шуман Р. 354, 491, 494
Шюссель В. 47, 54–58, 61, 63, 68, 75, 94, 96, 98, 99, 101, 104–110, 120, 121, 362, 499

Эдерер Б. 75
Экелен В. ван 452
Эльбе Ф. 198
Эмма Вильгельмина, см. Вильгельмина, Королева Нидерландов

Юданов Ю.И. 40, 520, 521
Юлиана, Королева Нидерландов 377, 378
Юнкер Ж.-К. 362, 468, 479, 491, 496, 498–513

Янсенс П. 315

Г 72 Государства Альпийского региона и страны Бенилюкс в меняющейся Европе / Под ред. В.Я. Швейцера — М.: Издательство «Весь Мир», 2009 — 544 с. — (Старый Свет — новые времена)

ISBN 978-5-7777-0455-9

В монографии рассматривается комплекс проблем, характерных для государств Альпийского региона (Австрия, Швейцария, Лихтенштейн) и стран Бенилюкс (Бельгия, Нидерлагды, Люксембург). Подробно проанализированы особенности их административного устройства, конституционных норм, системы законодательной и исполнительной власти. Важное место в книге уделено развитию партийно-политической системы названных государств, деятельности правительств и парламентов, общественных организаций и массовых движений. Отдельно исследуются экономические проблемы, эволюция хозяйственного механизма и социальной сферы. Значительное внимание уделено взаимоотношениям вышеуказанных стран с Евросоюзом, различным аспектам их внешнеполитической практики.

УДК 323+327(44)
ББК 26.89(44)

Серия: Старый Свет — новые времена

Государства Альпийского региона и страны Бенилюкс в меняющейся Европе

Под ред. В.Я. Швейцера

Редактор *Ю.Л. Михайлова*
Художник *А.Н. Глухов, И.А. Глухов*
Верстка: *Е.А. Поташевская*
Корректор *Г.Н. Чепыгова*

Подписано в печать 10.08.2009. Формат 60 x 90 $^{1}/_{16}$
Печать офсетная. Гарнитура NewtonC.
Печ. л. 34,0. Тираж 1000 экз.
Изд. № 06/08-и
Заказ №

ООО Издательство «Весь Мир»
117342, Москва, ул. Бутлерова, 17б
Тел.: (495) 739-09-71
Факс: (495) 334-85-91
E-mail: info@vesmirbooks.ru
http://www.vesmirbooks.ru

Отпечатано в ОАО ПИК «Идел-Пресс»
в полном соответствии с качеством предоставленных материалов
420066, г. Казань, ул. Декабристов, 2.

ISBN 978-5-7777-0455-9

9 785777 704559

Очередная книга серии «Старый Свет – новые времена» посвящена двум группам стран – государствам *Альпийского региона* (Австрия, Лихтенштейн, Швейцария) и зоны *Бенилюкс* (Бельгия, Нидерланды, Люксембург). Эти страны ранее нередко относили к числу «малых» стран Западной Европы. Действительно, они существенно уступают по размерам своей территории, численности населения, да и экономическому потенциалу великим европейским державам Франции и Великобритании, могучей ФРГ, динамичной Италии. Но относить их к числу «малых» (читай – малозначимых) можно лишь с большими оговорками, потому что каждая из них в отдельности и все они вместе занимают свое особое, неповторимое и важное место в европейском доме. События последних двух десятилетий, расширение Европейского союза и укрепление европейской интеграции показали это с новой силой. Альпийские страны и государства зоны Бенилюкс, быть может, даже в большей мере, чем традиционные «гранды» европейской политики и экономики воплощают в себе дух Европы. Книга дает великолепный и почти всеобъемлющий обзор современного состояния стран, объединенных в этих двух группах.

Важное место в исследовании уделено развитию партийно-политических систем, деятельности правительств и парламентов, общественных организаций и массовых движений. Специальные главы отведены для анализа экономических проблем «малой Европы», эволюции их хозяйственного механизма и социальной сферы. Заглавной является и тема их взаимоотношений с Европейским союзом, различных аспектов внешнеполитической деятельности. Для сохранения логической взаимосвязи событий наших дней с прошлым авторы книги делают, по мере необходимости, небольшие исторические экскурсы, которые помогут читателям лучше понять роль и место рассматриваемых в книге государств в меняющемся европейском пространстве.

Серия *«Старый Свет – новые времена»* основана Институтом Европы РАН в 2007 году и выпускается издательством «Весь Мир».

www. vesmirbooks.ru